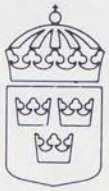
delbetänkande av frivårdskommittén

frivårds påföljder

SOU
1981:90



Statens offentliga utredningar
1981:90
Justitiedepartementet

Frivårdspåföljder

Delbetänkande av frivårdskommittén

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06466-9
ISSN 0375-250X

Gotab, Kungälv 1981

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 15 mars 1979 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst sex ledamöter med uppdrag att pröva vissa frågor om kriminalvård i frihet m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 15 maj 1979 som ordförande lagmannen Olof Börjeson och som ledamöter verkställande direktören Sven Andersson samt riksdagsledamöterna Ella Johnsson, Inger Lindquist, Arne Nygren och Hans E Petersson.

Kommittén antog namnet frivårdskommittén.

Som sakkunnig i kommittén förordnades den 15 juni 1979 överdirektören Sven Fischier, Kriminalvårdsstyrelsen. Att som experter biträda kommittén förordnades samma dag byråchefen Norman Bishop, Kriminalvårdsstyrelsen, och skyddskonsulenten Lennart Meethz samt den 29 oktober 1979 skyddskonsulenten Eskil Berntson, SACO/SR, utredningssekreteraren Ingemar Färm, LO, förbundsjuristen Stig Gustafsson, TCO, och jur.kand. Annika Sandström, SAF.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 23 maj 1979 hovrättsassessorn Staffan Levén.

Kommittén får härmed överlämna delbetänkandet "Frivårdspåföljder" med förslag till ändringar i påföljdssystemet. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av Eskil Berntson. I övrigt är betänkandet enhälligt och den sakkunnige och experterna har instämt i förslagen. Av kommitténs arbete återstår nu frågor om nya alternativ till frihetsstraff

Stockholm i oktober 1981

Olof Börjeson

Sven Andersson *Ella Johnsson* *Inger Lindquist*

Arne Nygren *Hans Petersson*

/Staffan Levén

Innehåll

Författningsförslag 11
Förslag till lag om ändring i brottsbalken 11
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 27
Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken 30
Förslag till ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. . 31
Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet 33
Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 35
Förslag till lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål 37
Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m. 38
Förslag till lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall 39
Förslag till lag om ändring i lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän 40
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 41
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt 42
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning 42
Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) 43

Sammanfattning 45

Summary 55

1 *Inledning* 67
1.1 Kommitténs direktiv 67
1.2 Kommitténs arbete 73

2 *Gällande rätt* 75

3 *Tillämpningen av frivårdspåföljder* 77

4 *Frivårdens historik* 85

5 *Utredningsförslag* 87

6 *Påföljdssystemet och utvecklingen i Finland, Danmark och Norge* 91

7 *Aktuella strömningar inom kriminalpolitiken* 97

8 *Kritik mot frivården* 101

9 *Allmän motivering* 107

10 *Frivårdens arbetsuppgifter* 111
10.1 Inledning 111
10.2 Huvuduppgift 112
10.2.1 Individualpreventiva effekter 113
10.2.2 Allmänpreventiva effekter 114
10.3 Hur skall frivården fylla sin uppgift 115
10.3.1 Kontroll – hjälp 116
10.3.2 Formella åtgärder 116
10.3.3 Hjälpfunktionen 118
10.3.4 Informationsfunktionen 123
10.4 Lagreglering 123

11 *Skyddstillsyn* 125
11.1 Påföljdens användningsområde 126
11.2 Straffmätningstanken 128
11.3 Tillsynen av den dömde 129
11.3.1 Ansvaret för tillsynen 130
11.3.2 Övervakare 130
11.3.3 Olika tillsynsformer 131
11.3.4 Övervakarersättningen 133
11.4 Kombinerad dom 134
11.5 Påföljdstid 136
11.5.1 Övervakningstid 136
11.5.2 Prövotid 138
11.6 Kontaktfrekvens 139
11.7 Intensivövervakning 142
11.8 Allmänna skötsamhetskrav 144
11.9 Föreskrifter 145
11.10 Åtgärder vid misskötsamhet 149
11.10.1 Allmänna överväganden 149
11.10.2 De lindrigaste åtgärderna 150
11.10.3 Hämtning eller efterlysning 150
11.10.4 Övervakning 151
11.10.5 Föreskrift 151
11.10.6 Varning 152
11.10.7 Omhändertagande 152

11.10.8 Annat frihetsberövande 154
11.10.9 Påföljdsomvandling 154
11.11 Omedelbar verkställighet 157
11.11.1 Övervakning m. m. 157
11.11.2 Fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB 159
11.12 Reaktionen vid återfall 160

12 *Övriga frivårdspåföljder* 165
12.1 Böter 165
12.2 Villkorlig dom 166
12.2.1 Påföljdens användningsområde 166
12.2.2 Kombinerade böter 169
12.2.3 Prövotid 169
12.2.4 Den dömdes skyldigheter 170
12.2.5 Reaktionen vid återfall 171
12.2.6 Påföljdens benämning 172
12.3 Intensivövervakning 172
12.4 Villkorligt fängelse 173
12.4.1 Påföljdens användningsområde 176
12.4.2 Påföljdstid 180
12.4.3 Verkställighetens början 181
12.4.4 Åtgärder vid misskötsamhet 181
12.4.5 Reaktionen vid återfall 182

13 *Kostnader och genomförande* 185
13.1 Resursfrågor 185
13.2 Ikraftträdande 188

14 *Specialmotivering* 189
14.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 189
14.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 206
14.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken 207
14.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. 207
14.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet 209
14.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 211
14.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål 211
14.8 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) 211

Särskilt yttrande 213

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
FrivF	Frivårdsförordningen (1977:329)
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
RF	Regeringsformen
RRV	Riksrevisionsverket
SCB	Statistiska centralbyrån

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 27 kap. 3–7 §§, 28 kap. 6 a § och 38 kap. 1 § skall upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 och 6 §§, 26 kap. 5, 6, 21 och 24 §§, 27 kap. 1 och 2 §§, 28 kap. 1–11 §§, 31 kap. 1 §, 33 kap. 5 och 7 §§, 34 kap. 1, 3, 5, 6, 10 och 11 §§, 36 kap. 6 § och 38 kap. 12 § samt rubriken till 27 kap. skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas nya bestämmelser, 26 kap. 4 a – g §§, 28 kap. 12–18 §§ och 38 kap. 11 § av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
3 §	
Med påföljd för brott förstås i denna balk:	Med påföljd för brott förstås i denna balk:
de allmänna straffen böter och fängelse,	de allmänna straffen böter och fängelse,
disciplinstraff för krigsmän, samt	disciplinstraff för krigsmän, samt
villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.	*straffvarning,* skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.
6 §	
Skall någon dömas för flera brott, ådömes gemensam påföljd för brotten, om ej annat är stadgat.	
Om särskilda skäl *äro* därtill, *må* för ett eller flera brott dömas till böter jämte påföljd för annan brottslighet, så ock till fängelse jämte *villkorlig dom* eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt.	Om särskilda skäl *är* därtill, *får* för ett eller flera brott dömas till böter jämte påföljd för annan brottslighet, så ock till *ej villkorat* fängelse jämte *straffvarning* eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	26 kap.
	4 a §
	Vid ådömande av fängelse får rätten förordna att verkställigheten av straffet skall helt eller delvis anstå, om verkställigheten inte prövas erforderlig av hänsyn till allmän laglydnad eller eljest (villkorligt fängelse).
	Den del av straffet varmed anstånd med verkställigheten ej medges får uppgå till högst tre månader.
	4 b §
	Om anstånd medges med hela verkställigheten och det påkallas för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad,får jämte fängelse dömas till dagsböter, högst etthundraåttio, vare sig böter stadgas för brottet eller ej.
	4 c §
	Den som ådöms villkorligt fängelse skall från dagen för domen vara underkastad en prövotid av två år eller, om straffet är sex månader eller lägre, ett år.
	4 d §
	Rätten får förordna att den som ådöms villkorligt fängelse skall stå under övervakning, om det prövas erforderligt för att avhålla honom från vidare brottslighet.
	Övervakningen äger rum från prövotidens början och skall upphöra när den har pågått i ett år.
	Rätten får förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Om talan förs mot domen, får högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum. Prövotiden skall i dessa fall anses pågå endast när övervakning äger rum.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 e §
	Om anstånd har medgetts med endast en del av verkställigheten och den tilltalade har ställts under övervakning, får rätten, om förhållandena påkallar det, förordna att domen i sin helhet skall gå i verkställighet utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft.
	4 f §
	Om domen på villkorligt fängelse förenas med övervakning, skall bestämmelserna i 28 kap. 5–15 §§ tillämpas. Vad i 28 kap. 14 § sägs om undanröjande av skyddstillsyn skall dock i stället avse förverkande av ett villkorligt medgivet anstånd.
	4 g §
	Har den dömde allvarligt åsidosatt honom med stöd av 28 kap. 9 eller 11 § meddelad föreskrift, inte rättat sig av en varning som meddelats honom eller undandrar han sig övervakningen, får rätten förklara det villkorligt medgivna anståndet eller en del av det förverkat.
	5 §
Den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet *intagas* i kriminalvårdsanstalt. *Härom är särskilt stadgat.*	Den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet *tas in* i kriminalvårdsanstalt *i den mån anstånd inte har meddelats med verkställigheten. Om detta finns särskilda bestämmelser.*
	6 §
Den som undergår fängelse på viss tid *må* villkorligt *frigivas* sedan två tredjedelar av tiden eller, om särskilda skäl *föreligga,* halva tiden avtjänats. Frigivning *må* dock ej ske förrän verkställigheten pågått minst tre månader.	Den som *i anstalt* undergår fängelse på viss tid *får* villkorligt *friges* sedan två tredjedelar av tiden eller, om särskilda skäl *föreligger,* halva tiden avtjänats. Frigivning *får* dock ej ske förrän verkställigheten pågått minst tre månader.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	21 §
Om förverkande av villkorligt medgiven frihet och om vissa andra åtgärder, när den som dömts till fängelse finnes *hava* begått annat brott, *stadgas* i 34 kap.	Om förverkande av *villkorligt medgivet anstånd eller* villkorligt medgiven frihet och om vissa andra åtgärder, när den som dömts till fängelse finnes *ha* begått annat brott, *finns bestämmelser* i 34 kap.
	24 §
Kan villkorligt medgiven frihet ej längre *förklaras förverkad,* skall straffet anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång.	Kan *villkorligt medgivet anstånd eller* villkorligt medgiven frihet ej längre *förverkas,* skall straffet anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång.
27 kap. Om *villkorlig dom*	27 kap. Om *straffvarning*
	1 §
Villkorlig dom må meddelas för brott varå kan följa fängelse, om *det med hänsyn främst till den tilltalades karaktär och personliga förhållanden i övrigt finnes grundad anledning antaga att övervakning eller annan mera ingripande åtgärd ej erfordras för att avhålla honom från vidare brottslighet.*	*Straffvarning får* meddelas för brott varå kan följa fängelse, om *en mera ingripande åtgärd inte påkallas med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden.*
Villkorlig dom må ej meddelas, om på grund av brottets svårhet eller eljest hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *må villkorlig dom* ej brukas, med mindre det finnes kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom *krigsmakten.*	*Straffvarning får* ej meddelas, om på grund av brottets svårhet eller eljest hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. I fråga om brott av krigsman *får straffvarning* ej brukas, med mindre det finnes kunna ske utan fara för krigslydnaden och ordningen inom *försvarsmakten.*
	2 §
Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat, må* jämte *villkorlig dom* dömas till dagsböter, högst *etthundratjugo,* vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.	Om det *påkallas* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte *straffvarning* dömas till dagsböter, högst *etthundraåttio,* vare sig böter *stadgas* för brottet eller ej.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
28 kap.	
1 §[1]	
Skyddstillsyn *må* ådömas för brott varå kan följa fängelse, *såframt* det prövas erforderligt att den tilltalade *ställes* under övervakning och mera ingripande påföljd än skyddstillsyn *ej finnes påkallad.*	Skyddstillsyn *får* ådömas för brott varå kan följa fängelse, *om* det prövas erforderligt att den tilltalade *ställs* under övervakning *för att avhålla honom från vidare brottslighet* och mera ingripande påföljd än skyddstillsyn *inte påkallas.*
Den som är under *aderton* år *må* ej dömas till skyddstillsyn, med mindre denna påföljd *finnes* lämpligare än vård inom socialtjänsten.	Den som är under *arton* år *får* ej dömas till skyddstillsyn, med mindre denna påföljd *är* lämpligare än vård inom socialtjänsten.
Är det lindrigaste straff som är stadgat för brottet fängelse i ett år eller däröver, *må* dömas till skyddstillsyn *allenast* om särskilda skäl *äro* därtill.	Är det lindrigaste straff som är stadgat för brottet fängelse i ett år eller däröver, *får* dömas till skyddstillsyn *endast* om särskilda skäl *är* därtill.
2 §	
Om det för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat, må* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *etthundratjugo,* vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej.	Om det *påkallas* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte skyddstillsyn dömas till dagsböter, högst *etthundraåttio,* vare sig böter *stadgas* för brottet eller ej.
3 §	
Om det av hänsyn till allmän laglydnad prövas oundgängligen erforderligt att skyddstillsyn förenas med frihetsberövande, *må* jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader.	Om det av hänsyn till allmän laglydnad prövas oundgängligen erforderligt att skyddstillsyn förenas med frihetsberövande, *får* jämte skyddstillsyn dömas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. *Om förhållandena påkallar det, får rätten förordna att domen på fängelse skall gå i verkställighet utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft.*
4 §	
Skyddstillsyn fortgår under en prövotid av tre år. *Prövotiden räknas från den dag rättens avgörande i vad angår påföljd*	

[1] Med nuvarande lydelse avses lydelse enligt SFS 1981:29.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
för brottet genom nöjdförklaring eller eljest vinner laga kraft mot den dömde.	
5 §	4 §
Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från *prövotidens början.*	Skyddstillsyn skall vara förenad med övervakning från *dagen för domen. Rätten får dock förordna att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Om talan förs mot domen, får högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum.*
Finnes övervakning icke längre vara erforderlig, skall förordnas om dess upphörande. När skäl äro därtill, må den dömde ånyo ställas under övervakning.	
Övervakning skall upphöra *utan särskilt förordnande,* när *två år av prövotiden har förflutit. Anses den dömde av särskilda skäl vara i behov av förlängd övervakning, må förordnas om övervakning för tiden därefter, dock längst till prövotidens utgång.*	*Övervakningen* skall upphöra när *den har pågått i ett år.*
Beslut enligt denna paragraf meddelas av övervakningsnämnd.	
26 kap. 12 §	5 §
Övervakningen *handhaves* av *övervakningsnämnd. Övervakare förordnas av nämnden. Skyddskonsulent hos nämnden får dock förordna övervakare för tiden intill dess nämnden beslutat i frågan.*	Övervakningen *handhas* av *en skyddskonsulent. Rätten skall när den dömer till skyddstillsyn, förordna en övervakare.*
Har till övervakare förordnats annan än skyddskonsulent hos övervakningsnämnden, skall övervakningen stå under överinseende av sådan konsulent.	*Skyddskonsulenten får entlediga övervakaren och förordna annan i hans ställe. Om det är påkallat av den dömdes personliga förhållanden, får skyddskonsulenten förordna en eller flera personer att biträda med övervakningen.*
	6 §
	Skyddskonsulenten skall genom tillsyn av den dömde och genom

Nuvarande lydelse

26 kap. 14 §

Den *frigivne* skall under *prövotiden iakttaga* skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav. Har han förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.

Föreslagen lydelse

förmedling av stöd och hjälp verka för att denne inte återfaller i brott och även i övrigt främja hans anpassning i samhället. Skyddskonsulenten skall fortlöpande hålla sig underrättad om den dömdes livsföring och om hans förhållanden i övrigt.

7 §

Den *dömde* skall under *övervakningstiden iaktta* skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt i övrigt ställa sig till efterrättelse vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrift eller anvisning som meddelats med stöd därav. Har han förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, skall han göra vad i hans förmåga står att fullgöra denna skyldighet.

8 §

Den dömde skall hålla en tät och regelbunden kontakt med övervakaren, skyddskonsulenten eller, efter skyddskonsulentens bestämmande, annan person.

Skyddskonsulenten skall meddela närmare föreskrift om på vilket sätt och i vilken omfattning kontakten skall hållas. Övervakaren får ge närmare anvisning samt medge tillfällig lättnad och vidta omedelbart erforderlig jämkning.

9 §

Om det är påkallat av hänsyn till allmän laglydnad och för den tilltalades tillrättaförande, får rätten vid dödömande av skyddstillsyn meddela en föreskrift om intensivövervakning, minst en och högst fyra månader åt gången.

Skyddskonsulenten skall ge närmare anvisning om verkställandet av en sådan föreskrift.

Nuvarande lydelse

26 kap. 13 §

Den *frigivne* skall hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning, *på kallelse inställa sig hos honom och i övrigt enligt hans anvisningar upprätthålla förbindelse med honom.*

26 kap. 15 § 1 st.

När det *finnes skäl att antaga att den frigivne för sin* anpassning i samhället *behöver stöd av särskild föreskrift om vad han har att iakttaga under prövotiden, må sådan* föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare. *Särskild* föreskrift *må* avse

1. vistelseort eller bostad *under viss tid, högst ett år åt gången,*
2. utbildning eller arbetsanställning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan dylik inrättning.

6 a § 1 st.

Övervakningsnämnden kan meddela den dömde särskild föreskrift om vad som skall gälla för övervakningen. I föreskrift får angivas på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skall hålla kontakt med övervakaren. Vidare får föreskrivas skyldighet för den dömde att omedelbart lämna underrättelse till övervakaren eller *skyddskonsulent hos nämnden* om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning. *Skyddskonsulenten får meddela föreskrift som nu sagts för tiden intill dess nämnden beslutat i frågan.*

Föreslagen lydelse

10 §

Den dömde skall hålla övervakaren *eller skyddskonsulenten* underrättad om sin bostad och arbetsanställning *samt om andra förhållanden av betydelse för övervakningen.*

11 §

När det *behövs för den dömdes* anpassning i samhället, *får en särskild* föreskrift meddelas för viss tid eller tills vidare *om vad den dömde har att iaktta under övervakningstiden. En sådan* föreskrift *får* avse

1. vistelseort eller bostad,
2. utbildning eller arbetsanställning,
3. läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling i eller utom sjukhus eller annan dylik inrättning,
4. skyldighet för den dömde att omedelbart lämna underrättelse till övervakaren eller *skyddskonsulenten* om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
26 kap. 15 § 2 st.	
Har den *frigivne* förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, *må* meddelas föreskrifter rörande tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den mån sådana föreskrifter ej med hänsyn till den *frigivnes* ekonomiska situation och övriga omständigheter kan *antagas* motverka hans anpassning i samhället.	Har den *dömde* förpliktats ersätta genom brottet uppkommen skada, *får* meddelas föreskrifter rörande tid och sätt för skadeståndsskyldighetens fullgörande i den mån sådana föreskrifter ej med hänsyn till den *dömdes* ekonomiska situation och övriga omständigheter kan *antas* motverka hans anpassning i samhället.
6 a § 2–3 st.	
Skyddskonsulenten skall fortlöpande hålla sig underrättad om den dömdes livsföring och om hans förhållanden i övrigt samt omedelbart föreslå övervakningsnämnden sådan ändring i *föreskrift enligt första stycket som* av omständigheterna *finnes påkallad. Skyddskonsulenten får ändra sådan föreskrift för tiden intill dess nämnden beslutat i frågan.*	*En särskild föreskrift meddelas av rätten vid dödomande av skyddstillsyn eller av skyddskonsulenten. Om en* ändring i *föreskriften påkallas* av omständigheterna, *får skyddskonsulenten besluta därom.*
Övervakaren *må* meddela anvisningar i fråga om verkställandet av *föreskrift enligt första stycket, så ock medgiva* tillfällig lättnad och *vidtaga* omedelbart erforderlig jämkning.	Övervakaren *får* meddela anvisningar i fråga om verkställandet av *föreskriften samt medge* tillfällig lättnad och *vidta* omedelbart erforderlig jämkning.
7 §	12 §
Iakttager den dömde *icke* vad som åligger honom till följd av domen *å* skyddstillsyn, *äger övervakningsnämnden,* utom att *förordna om övervakning eller* meddela föreskrift enligt *26 kap. 15 § eller enligt 6 a § i detta kapitel,* besluta att varning skall meddelas den dömde.	*Iakttar* den dömde *inte* vad som åligger honom till följd av domen *på* skyddstillsyn, *får skyddskonsulenten,* utom att meddela *en* föreskrift enligt *11 §,* besluta att varning skall meddelas den dömde.
Åtgärd som avses i denna paragraf *må* ej *av övervakningsnämnden* beslutas efter *prövotidens* utgång.	Åtgärd som avses i denna paragraf *får* ej beslutas efter *övervakningstidens* utgång.
8 §	13 §
Har den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det *antagas* att *han icke skall låta sig rätta* genom	Kan det *antas* att *den dömde inte kommer att rätta sig* genom *en* åtgärd som *skyddskonsulenten beslutar,*

Nuvarande lydelse

åtgärd som *övervakningsnämnden äger vidtaga,* skall *nämnden* hos *åklagare* göra framställning *att vid domstol föres talan om undanröjande av skyddstillsynen.*

Talan *som nu sagts* skall *anhängiggöras* före *prövotidens* utgång.

11 §

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller *om* åtgärd som avses i *7 §, må övervakningsnämnden eller domstol vid vilken föres talan enligt 8 §, såframt* omständigheterna *föranleda* därtill, förordna att den dömde skall på lämpligt sätt *omhändertagas* i *avbidan* på vidare förordnande.

Den som *sålunda omhändertages må ej* kvarhållas *längre än* en vecka. Om *synnerliga* skäl *äro därtill, må* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter *prövotidens* utgång *må* den omhändertagne *ej* kvarhållas.

9 § 2 st.

Finnas tillräckliga skäl ej föreligga att undanröja skyddstillsynen, må rätten *i stället* besluta åtgärd som avses i *7 §. Sådan åtgärd må ej beslutas* efter *prövotidens* utgång.

Föreslagen lydelse

skall *denne* hos *rätten* göra framställning *om åtgärd mot den dömde.*

En sådan talan skall *delges den dömde* före *övervakningstidens* utgång.

14 §

Uppkommer fråga om att undanröja skyddstillsynen eller *att vidta en* åtgärd som avses i *12 eller 15 §, får rätten efter en framställning av skyddskonsulenten eller i ett ärende enligt 13 §, om* omständigheterna *föranleder* därtill, förordna att den dömde skall på lämpligt sätt *omhändertas* i *avvaktan* på vidare förordnande.

Den som *omhändertas får* kvarhållas *högst* en vecka. Om *särskilda* skäl *föreligger, får* dock genom nytt beslut förordnas att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka. Efter *övervakningstidens* utgång *får* den omhändertagne kvarhållas *endast om en talan enligt 13 § har delgetts honom dessförinnan.*

Kan rättens beslut inte utan olägenhet avvaktas får skyddskonsulenten besluta om omhändertagande för tiden intill dess rätten prövat frågan.

15 §

Om en talan förs enligt 13 §, får rätten *meddela en föreskrift enligt 9 § eller* besluta *en* åtgärd som avses i *12 §. Har den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden och är han omhändertagen enligt 14 §, får rätten förordna att han under visst antal dagar skall vara fortsatt omhändertagen. Den sammanlagda tiden för omhändertagandet får dock ej överstiga två veckor.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Beslut om sådana åtgärder får inte meddelas efter *övervakningstidens* utgång. *Fortsatt omhändertagande får dock verkställas även därefter.*
	16 §
	Har den dömde allvarligt åsidosatt honom med stöd av 9 eller 11 § meddelad föreskrift, inte rättat sig av en varning som meddelats honom eller undandrar han sig övervakningen, får rätten undanröja skyddstillsynen.
9 § 1 st	17 §
Undanröjes skyddstillsynen, skall rätten bestämma annan påföljd för brottet. Därvid skall skälig hänsyn *tagas* till vad den dömde undergått till följd av domen *å* skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som ådömts enligt 2 eller 3 § eller 34 kap. 6 §; *och må* fängelse ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.	*Undanröjs* skyddstillsynen skall rätten bestämma annan påföljd för brottet. Därvid skall skälig hänsyn *tas* till vad den dömde undergått till följd av domen *på* skyddstillsyn samt till böter eller fängelse som ådömts enligt 2 eller 3 § eller 34 kap. 6 §. Fängelse *får därvid* ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.
10 §	18 §
Om undanröjande av skyddstillsyn och om vissa andra åtgärder, när den dömde *finnes hava* begått annat brott, *stadgas* i 34 kap.	Om undanröjande av skyddstillsyn och om vissa andra åtgärder, när den dömde *har* begått annat brott, *finns bestämmelser* i 34 kap.

31 kap.
1 §[1]

Kan den som är under tjugo år och som begått brottslig gärning bliva föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen (1980:620), må rätten efter hörande av socialnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten.

Om det för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad *finnes påkallat, må* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *etthundratjugo*, vare sig böter *är stadgade* för brottet eller ej.	Om det *påkallas* för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, *får* jämte överlämnande till vård inom socialtjänsten dömas till dagsböter, högst *etthundraåttio*, vare sig böter *stadgas* för brottet eller ej.

[1] Med nuvarande lydelse avses lydelse enligt SFS 1981:29.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	33 kap. 5 §
Dömes någon till fängelse på viss tid eller förordnar rätten, med tillämpning av 34 kap. 1 § 1, att sådan påföljd skall avse ytterligare brott, och har den dömde med anledning av misstanke om brott, som prövats genom dom i målet, under en sammanhängande tid av minst tjugofyra timmar varit berövad friheten som anhållen, häktad, tagen i förvarsarrest eller intagen på rättspsykiatrisk klinik enligt 9 § lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål, skall tiden för frihetsberövandet, till den del därunder *icke* samtidigt skett verkställighet av dom i annat mål, anses som tid under vilken den ådömda påföljden verkställts i anstalt. Domstolen skall i domen *angiva* det antal dagar påföljden skall anses verkställd. Är den tid varmed ådömt fängelse överstiger frihetsberövandet ringa, *må* förordnas att fängelsestraffet skall anses helt verkställt genom frihetsberövandet.	*Döms* någon till fängelse på viss tid eller förordnar rätten, med tillämpning av 34 kap. 1 § 1, att sådan påföljd skall avse ytterligare brott, och har den dömde med anledning av misstanke om brott, som prövats genom dom i målet, under en sammanhängande tid av minst tjugofyra timmar varit berövad friheten som anhållen, häktad, tagen i förvarsarrest eller intagen på rättspsykiatrisk klinik enligt 9 § lagen (1966:301) om rättspsykiatrisk undersökning i brottmål, skall tiden för frihetsberövandet, till den del därunder *inte* samtidigt skett verkställighet av dom i annat mål, anses som tid under vilken den ådömda påföljden verkställts i anstalt. Domstolen skall i domen *ange* det antal dagar påföljden skall anses verkställd. Är den tid varmed ådömt fängelse överstiger frihetsberövandet ringa, *får* förordnas att fängelsestraffet skall anses helt verkställt genom frihetsberövandet. *Om anstånd medges med en del av verkställigheten av fängelsestraffet, skall avräkning ske från den del av straffet varmed anstånd ej medges.*
Undanröjes villkorlig dom eller skyddstillsyn och *dömes* i stället till fängelse på viss tid, *äger* första stycket *tillämpning* även i fråga om frihetsberövande, som föregått *den villkorliga domen,* domen på skyddstillsyn eller dom, varigenom förordnats att den genom sådan dom ådömda påföljden skall avse även ytterligare brott. Detta gäller dock endast i den mån frihetsberövandet *icke* tillgodoräknats enligt första eller tredje stycket.	*Undanröjs* skyddstillsyn och *döms* i stället till fängelse på viss tid *skall* första stycket *tillämpas* även i fråga om frihetsberövande, som föregått domen på skyddstillsyn eller dom, varigenom förordnats att den genom sådan dom ådömda påföljden skall avse även ytterligare brott. Detta gäller dock endast i den mån frihetsberövandet *inte* tillgodoräknats enligt första eller tredje stycket.
Dömes någon till böter eller disciplinstraff och har han med anledning av misstanke om brott, som prövats genom dom i målet, varit berövad friheten på sätt som angives i första stycket, må förordnas att påföljden skall anses helt eller delvis verkställd genom frihetsberövandet.	

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

7 §

Har någon börjat undergå fängelse och dömes han i högre rätt i stället till annan i 5 § första eller tredje stycket angiven påföljd, äger vad där är föreskrivet om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande motsvarande tillämpning i fråga om tid under vilken verkställighet sålunda skett.

Undanröjes villkorlig dom eller skyddstillsyn och *dömes* i stället till fängelse på viss tid, *äger* första stycket *motsvarande tillämpning* i fråga om tid varunder verkställighet skett på grund av dom i det mål vari *den villkorliga domen eller* domen på skyddstillsyn slutligen meddelades.	*Undanröjs* skyddstillsyn och *döms* i stället till fängelse på viss tid, *skall* första stycket *tillämpas* i fråga om tid varunder verkställighet skett på grund av dom i det mål vari domen på skyddstillsyn slutligen meddelades.

34 kap.

1 §

Finnes den som för brott dömts till fängelse, *villkorlig dom* eller skyddstillsyn ha begått annat brott före domen eller begår han nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört, *må* rätten, med iakttagande av vad för vissa fall är föreskrivet i 2–6 §§ efter omständigheterna	Finnes den som för brott dömts till fängelse eller skyddstillsyn ha begått annat brott före domen eller begår han nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört, *får* rätten, med iakttagande av vad för vissa fall är föreskrivet i 2–6 §§ efter omständigheterna

1. förordna att den tidigare ådömda påföljden skall avse jämväl det andra brottet,

2. döma särskilt till påföljd för detta brott, eller

3. *därest* den tidigare domen vunnit laga kraft, undanröja den ådömda påföljden och för brotten döma till påföljd *av annan art.*	3. *om* den tidigare domen vunnit laga kraft, undanröja den ådömda påföljden och för brotten döma till *en ny* påföljd.

Har jämte skyddstillsyn ådömts fängelse enligt 28 kap. 3 §, skall vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel den ådömda fängelsepåföljden anses som en del av skyddstillsynen.

3 §

Är den tidigare ådömda påföljden fängelse på viss tid, må förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast om det är uppenbart, att det nya brottet i jämförelse med det förra är med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse, eller eljest synnerliga skäl äro därtill.

Dömes med tillämpning av 1 § 2 till straff för brott som begåtts innan den tidigare domen börjat verkställas, skall i möjlig mån vid straffets bestämmande iakttagas, att straffen tillhopa icke överstiga vad som jämlikt 26 kap. 2 § kunnat ådömas för båda brotten, och må därvid dömas till lindrigare straff än för brottet är stadgat.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Undanröjande av fängelse enligt 1 § 3 *må* ske endast om dom meddelas innan straffet till fullo verkställts.	Undanröjande av fängelse enligt 1 § 3 *får* ske endast om dom meddelas innan straffet till fullo verkställts. *Har anstånd medgetts med verkställigheten får undanröjande dock ske, om fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.*
5 §	
Är den tidigare ådömda påföljden *villkorlig dom, må förordnande enligt 1 § 1 meddelas allenast med avseende å brott som begåtts före prövotidens början.* *Meddelas förordnande enligt 1 § 1, må rätten, om det finnes påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst etthundratjugo, vare sig böter äro stadgade för brottet eller ej.* *Tillämpas 1 § 1 eller 2, må rätten besluta åtgärd som sägs i 27 kap. 6 § 1 eller 2 eller förlänga prövotiden till tre år, dock endast om fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.* *Undanröjande av villkorlig dom enligt 1 § 3 må ej ske, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal inom ett år från prövotidens utgång.*	Är den tidigare ådömda påföljden *villkorligt fängelse och döms med tillämpning av 1 § 2 till ej villkorat fängelse, skall, om brottet har begåtts under prövotiden och särskilda skäl inte talar mot det, det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat. Gemensamt straff skall då ådömas för brotten.* *Vid förverkande skall skälig hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av domen på villkorligt fängelse och till böter som har ådömts enligt 26 kap. 4 b §. Fängelse får därvid ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat. Detsamma gäller när med tillämpning av 1 § 3 döms till fängelse.* *Förverkande får ej beslutas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde har häktats eller delgetts åtal före prövotidens utgång.*
6 §	
Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *må rätten* vid tillämpning av 1 § 1, om det *finnes påkallat* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *etthundratjugo,* vare sig böter *äro stadgade* för brottet eller ej. Är fängelse stadgat för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen er-	Är den tidigare ådömda påföljden skyddstillsyn, *får förordnande enligt 1 § 1 meddelas endast med avseende på brott som har begåtts före övervakningstidens början.* Vid tillämpning av 1 § 1 *får rätten,* om det *påkallas* för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad, även döma till dagsböter, högst *etthundraåttio,* vare sig böter

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
forderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *må* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.	*stadgas* för brottet eller ej. Är fängelse stadgat för det nya brottet och prövas frihetsberövande oundgängligen erforderligt av hänsyn till allmän laglydnad, *får* rätten i stället för att döma till böter döma till fängelse enligt 28 kap. 3 §.
Tillämpas 1 § 1 eller 2, *må* rätten *besluta åtgärd som avses i* 28 kap. 9 § eller *förlänga prövotiden till högst fem år.*	Tillämpas 1 § 1 eller 2, *får* rätten *meddela en föreskrift enligt* 28 kap. 9 eller *11 §.*
Dömes med tillämpning av 1 § 3 till fängelse, skall vid straffets bestämmande skälig hänsyn *tagas* till vad den dömde undergått till följd av domen *å* skyddstillsyn och till vad han avtjänat av fängelse som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 3 § ävensom till böter som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 2 §; *och må* fängelse ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.	*Döms* med tillämpning av 1 § 3 till fängelse, skall vid straffets bestämmande skälig hänsyn *tas* till vad den dömde undergått till följd av domen *på* skyddstillsyn och till vad han avtjänat av fängelse som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 3 § ävensom till böter som ådömts enligt första stycket eller 28 kap. 2 §. Fängelse *får därvid* ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.
Fängelse enligt första stycket *må ej* ådömas och beslut enligt andra stycket eller beslut om undanröjande av skyddstillsyn *må ej* meddelas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före *prövotidens* utgång.	Fängelse enligt första stycket *får inte* ådömas och beslut enligt andra stycket eller beslut om undanröjande av skyddstillsyn *får inte* meddelas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före *övervakningstidens* utgång.
10 §	
Har med tillämpning av 1 § 1 genom lagakraftvunnen dom förordnats, att fängelse, *villkorlig dom* eller skyddstillsyn som ådömts i tidigare mål skall avse ytterligare brott, och ändras den tidigare ådömda påföljden av högre rätt genom dom som vinner laga kraft, skall frågan om påföljd för sagda brott efter anmälan av åklagare ånyo prövas av domstol. Detsamma skall gälla, när straff bestämts med tillämpning av 3 § andra stycket och det tidigare ådömda straffet ändras.	Har med tillämpning av 1 § 1 genom lagakraftvunnen dom förordnats, att fängelse eller skyddstillsyn som ådömts i tidigare mål skall avse ytterligare brott, och ändras den tidigare ådömda påföljden av högre rätt genom dom som vinner laga kraft, skall frågan om påföljd för sagda brott efter anmälan av åklagare ånyo prövas av domstol. Detsamma skall gälla, när straff bestämts med tillämpning av 3 § andra stycket och det tidigare ådömda straffet ändras.

Finnes, när dom å fängelse på viss tid skall verkställas, att den dömde begått brottet innan sådant straff som ådömts honom för annat brott börjat

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
verkställas, och framgår ej av domarna att det andra straffet beaktats, skall sedan domarna vunnit laga kraft domstol, efter anmälan av åklagare, med tillämpning av 3 § andra stycket bestämma det straff den dömde skall undergå till följd av den dom, som sist förekommer till verkställighet.	
11 §	
Förekommer till verkställighet på en gång dom på fängelse på livstid och dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, *villkorlig dom*, skyddstillsyn eller disciplinstraff skall livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden.	Förekommer till verkställighet på en gång dom på fängelse på livstid och dom på böter, förvandlingsstraff för böter, fängelse på viss tid, skyddstillsyn eller disciplinstraff skall livstidsstraffet träda i stället för den andra påföljden.
Om en dom på fängelse på viss tid i minst två år och en dom på böter eller disciplinstraff som har meddelats innan fängelsestraffet har börjat avtjänas förekommer till verkställighet på en gång, skall fängelsestraffet träda i stället för böterna eller disciplinstraffet.	
36 kap. 6 §	
Vad i lag eller författning är föreskrivet om särskild rättsverkan av att någon dömes till straff skall gälla även då annan påföljd som omförmäles i 1 kap. 3 § ådömes.	
Vid tillämpningen av första stycket skall *villkorlig dom* och skyddstillsyn samt, om ej i domen annorlunda förordnas, överlämnande till särskild vård anses lika med fängelse. Därvid skall, om så förordnas, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård anses motsvara fängelse i minst sex månader.	Vid tillämpningen av första stycket skall *straffvarning* och skyddstillsyn samt, om ej i domen annorlunda förordnas, överlämnande till särskild vård anses lika med fängelse. Därvid skall, om så förordnas, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård anses motsvara fängelse i minst sex månader.
38 kap. 11 §[1]	
	En talan om förverkande av villkorligt medgivet anstånd enligt 26 kap. 4 g § eller undanröjande av skyddstillsyn enligt 28 kap. 16 § skall av en underrätt prövas inom två veckor från det en framställning enligt 28 kap. 13 § har gjorts eller, om den dömde är omhändertagen enligt 28 kap. 14 §, inom den längsta tid som är stadgad för ett sådant omhändertagande.

[1] Förutvarande 38 kap. 11 § upphävd genom SFS 1973:918.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
12 §	
Det åligger polismyndighet att lämna domstol, *övervakningsnämnd* och kriminalvårdsnämnden handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande jämlikt 26 kap. 22 § eller 28 kap. *11 §.*	De åligger polismyndighet att lämna domstol, *skyddskonsulent* och kriminalvårdsnämnden handräckning för den dömdes inställande i mål eller ärende enligt denna balk eller för hans omhändertagande jämlikt 26 kap. 22 § eller 28 kap. *14 §.*

1. Denna lag träder i kraft den

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om den som före ikraftträdandet har meddelats villkorlig dom. Efter ikraftträdandet får inte dömas till villkorlig dom. Förordnande enligt 34 kap. 1 § 1 får meddelas endast i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet. Vid förordnade enligt 34 kap. 1 § 2 får prövotiden för den villkorliga domen inte förlängas.

3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om den som före ikraftträdandet har ådömts skyddstillsyn. Bestämmelserna i 28 kap. 5 § tredje stycket andra meningen och 34 kap. 6 § andra stycket får dock inte tillämpas efter ikraftträdandet. Förordnande enligt 34 kap. 1 § 1 får meddelas endast i fråga om brott som har begåtts före ikraftträdandet.

Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 2 och 3 §§ samt 51 kap. 25 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
29 kap.	
2 §	
Över fråga, som hör till rättegången, skall röstas särskilt.	
Är fråga om ansvar för flera brott, skall, om det erfordras, först i fråga om varje brott omröstning ske, huruvida den tilltalade är skyldig till brottet, och därefter omröstning angående påföljden företagas. Uppkommer fråga, huruvida ett eller flera brott föreligga, skall ock därom röstas särskilt.	
Förekomma vid omröstning angående påföljden skiljaktiga meningar, huruvida annan påföljd än straff eller sådan påföljd jämte böter eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3§ brottsbalken skall ådömas, skall, om det erfordras, särskild omröstning ske om varje mening av nu angiven innebörd, beträffande vilken yrkande framställes av någon av	Förekomma vid omröstning angående påföljden skiljaktiga meningar, huruvida annan påföljd än straff eller sådan påföljd jämte böter eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken skall ådömas, skall, om det erfordras, särskild omröstning ske om varje mening av nu angiven innebörd, beträffande vilken yrkande framställes av någon av

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
de röstande. Vad nu sagts gälle ock fråga, huruvida påföljd skall eftergivas eller huruvida tilltalad skall vara fri från påföljd på den grund att han begått brottet under inflytande av själslig abnormitet. Blir sådan mening ej gällande, skall särskild omröstning ske om straff.	de röstande. Vad nu sagts gälle ock fråga, huruvida påföljd skall eftergivas eller huruvida tilltalad skall vara fri från påföljd på den grund att han begått brottet under inflytande av själslig abnormitet. Blir sådan mening ej gällande, skall särskild omröstning ske om straff. *Uppkommer fråga om villkorligt anstånd med verkställighet av fängelsestraff, skall, sedan straffet har bestämts, särskild omröstning ske om detta.*
Föreligga skilda meningar om storleken av böter som ådömas jämte annan påföljd än straff, om längden av fängelsestraff som enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömes jämte skyddstillsyn eller om särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn, skall, om det erfordras, särskild omröstning därom företagas.	Föreligga skilda meningar om storleken av böter som ådömas jämte annan påföljd än straff, om längden av fängelsestraff som enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömes jämte skyddstillsyn, *om längden av den del av ett fängelsestraff med vars verkställighet anstånd ej medges enligt 26 kap. 4 a § samma balk* eller om särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn *eller villkorligt fängelse*, skall, om det erfordras, särskild omröstning därom företagas.

Har någon vid tidigare omröstning varit emot det slut, vari de flesta stannat, vare han skyldig att deltaga i senare omröstning; vid omröstning angående ådömande av straff eller beträffande fråga, huruvida påföljd skall eftergivas eller huruvida tilltalad skall vara fri från påföljd på den grund att han begått brottet under inflytande av själslig abnormitet, skall dock den som tidigare röstat för den tilltalades frikännande anses hava biträtt den för den tilltalade lindrigaste meningen.

3 §

Yppas i tingsrätt, då rätten består av en lagfaren domare och nämnd, annan mening än ordförandens och förena sig minst fyra eller, då i nämnden äro endast fyra, minst tre nämndemän om skälen och slutet, gälle nämndens mening; i annat fall gälle ordförandens.

Yppas, då tingsrätten består av två lagfarna domare och nämnd, annan mening än sådan som omfattas av de lagfarna domarna och förena sig, när sex sitta i nämnden, minst fem och eljest minst fyra nämndemän om skälen och slutet, gälle nämndens mening. I annat fall gälle den mening som omfattas av de lagfarna domarna. Förena sig dessa ej om en mening, gälle av deras meningar den som biträdes av de flesta av nämndemännen eller, om lika många biträda vardera meningen, den som är lindrigast; kan ej någon mening anses som lindrigare, gälle ordförandens. Om det erfordras, sker i fall som nu avses fortsatt omröstning inom nämnden för att utröna hur många som biträda vardera meningen.

Nuvarande lydelse

Vid omröstning i annat fall gälle den mening, som omfattas av mer än hälften av ledamöterna. Har någon mening erhållit hälften av rösterna och är denna den lindrigaste, gälle den meningen; vid särskild omröstning, huruvida *villkorlig dom* skall meddelas eller skyddstillsyn eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömas eller förordnande meddelas om överlämnande till särskild vård, så ock eljest, då ej någon mening kan anses som lindrigare, gälle dock den mening, som erhållit hälften av rösterna och bland dem ordförandens.

Föreslagen lydelse

Vid omröstning i annat fall gälle den mening, som omfattas av mer än hälften av ledamöterna. Har någon mening erhållit hälften av rösterna och är denna den lindrigaste, gälle den meningen; vid särskild omröstning, huruvida *straffvarning* skall meddelas eller skyddstillsyn eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömas eller förordnande meddelas om överlämnande till särskild vård, så ock eljest, då ej någon mening kan anses som lindrigare, gälle dock den mening, som erhållit hälften av rösterna och bland dem ordförandens.

51 kap.
25 §[1]

Ej må hovrätten i anledning av den tilltalades talan eller talan, som av åklagare föres till hans förmån, döma till brottspåföljd, som är att anse såsom svårare än den, vartill underrätten dömt. Har den tilltalade av underrätten dömts till fängelse, äge hovrätten förordna om *villkorlig dom*, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård, så ock jämte *villkorlig dom*, skyddstillsyn eller överlämnande till vård inom socialtjänsten döma till böter ävensom jämte skyddstillsyn döma till fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Har underrätten meddelat förordnande som nu sagts, äge hovrätten döma till annan påföljd.

Ej må hovrätten i anledning av den tilltalades talan eller talan, som av åklagare föres till hans förmån, döma till brottspåföljd, som är att anse såsom svårare än den, vartill underrätten dömt. Har den tilltalade av underrätten dömts till fängelse, äge hovrätten förordna om *straffvarning*, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård, så ock jämte *straffvarning*, skyddstillsyn eller överlämnande till vård inom socialtjänsten döma till böter ävensom jämte skyddstillsyn döma till fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Har underrätten meddelat förordnande som nu sagts, äge hovrätten döma till annan påföljd.

Denna lag träder i kraft den

[1] Med nuvarande lydelse avses lydelse enligt SFS 1981:228.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 §
Har någon genom dom, som må verkställas, ehuru den icke äger laga kraft, dömts till straff eller annan påföljd för brott och är han för sådan verkställighet intagen i *fängvårdsanstalt*, skall han vid fullföljd av talan i målet anses som häktad för brottet.	Har någon genom dom, som må verkställas, ehuru den icke äger laga kraft, dömts till straff eller annan påföljd för brott och är han för sådan verkställighet intagen i *kriminalvårdsanstalt*, skall han vid fullföljd av talan i målet anses som häktad för brottet. *Detsamma gäller vid talan mot dom på skyddstillsyn eller villkorligt fängelse med övervakning, såvida domstolen ej förordnat att all verkställighet skall anstå till dess domen vunnit laga kraft mot den dömde. Dock skall härvid bestämmelsen i 51 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken samt bestämmelsen i 30 kap. 7 § andra stycket samma balk om doms meddelande då den tilltalade är häktad ej tillämpas.*

Vad i nya rättegångsbalken är föreskrivet angående brottmål skall, om ej annat är stadgat, i tillämpliga delar gälla, då mot någon, som blivit dömd för brott, vid domstol inledes förfarande, som avser undanröjande av påföljd och ådömande av annan påföljd för brott eller ock annan åtgärd i fråga om ådömd påföljd; är han intagen i anstalt som avses i första stycket, skall han anses som häktad för brottet. Har offentlig försvarare förordnats för den dömde, skall ersättning till försvararen alltid gäldas av statsverket. Även kostnad för annan rättshjälp åt den dömde skall gäldas av statsverket.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m.

Härigenom föreskrivs att 11, 12, 14–16 och 29 §§ lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §	
I beslut om anordnande av övervakning skall *övervakningsnämnden* i den ort, där den dömde uppehåller sig eller kan *antagas* komma att uppehålla sig, utses att *handhava* övervakningen. Det åligger *övervakningsnämnden* att förordna övervakare för den dömde.	I beslut om anordnande av övervakning skall *skyddskonsulenten* i den ort, där den dömde uppehåller sig eller kan *antas* komma att uppehålla sig, utses att *handha* övervakningen. Det åligger *skyddskonsulenten* att förordna övervakare för den dömde.
12 §	
Vad för den dömde är bestämt angående prövotid och övervakningstid i den stat där domen meddelats skall gälla såsom om domen *givits* här i riket. Föreskrifter angående den dömdes åligganden, som meddelats i anslutning till domen, *skola*, om ej *övervakningsnämnden* förordnar annat, *äga tillämpning*. I övrigt skall vad i svensk lag är stadgat om *skyddstillsyn äga motsvarande tillämpning*.	Vad för den dömde är bestämt angående prövotid och övervakningstid i den stat där domen meddelats skall gälla såsom om domen *getts* här i riket. Föreskrifter angående den dömdes åligganden, som meddelats i anslutning till domen, *skall*, om ej *skyddskonsulenten* förordnar annat, *tillämpas*. I övrigt skall vad i svensk lag är stadgat om *villkorligt fängelse med övervakning tillämpas*.
Meddelas i Danmark, Finland, Island eller Norge beslut om ändrade bestämmelser med avseende å domen eller om förverkande av anståndet, skall beslutet äga giltighet här i riket.	
14 §	
Om någon, som villkorligt dömts i Danmark, Finland, Island eller Norge, här i riket övertygas om annat brott som begåtts under prövotiden eller före dess början, *må* rätten, ändå att övervakning i anledning av den tidigare domen ej anordnats här, *undanröja den ådömda påföljden och för brotten döma till gemensam påföljd. Därvid skall den tidigare domen anses som dom å skyddstillsyn*.	Om någon, som villkorligt dömts i Danmark, Finland, Island eller Norge, här i riket övertygas om annat brott som begåtts under prövotiden eller före dess början, *får* rätten, ändå att övervakning i anledning av den tidigare domen ej anordnats här, *med tillämpning av vad i svensk lag är stadgat om villkorligt fängelse förklara det villkorliga anståndet förverkat*.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
15 §	
Övervakning av den, som här i riket dömts till skyddstillsyn, *må* överflyttas till Danmark, Finland, Island eller Norge.	Övervakning av den, som här i riket dömts till skyddstillsyn *eller villkorligt fängelse, får* överflyttas till Danmark, Finland, Island eller Norge.
Beslutas i den andra staten ändrade bestämmelser med avseende *å skyddstillsynen,* skall beslutet äga giltighet här i riket.	Beslutas i den andra staten ändrade bestämmelser med avseende *på påföljden,* skall beslutet äga giltighet här i riket.
Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om *skyddstillsynen* beslutas här i riket, såframt den dömde här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende *upptages* av den *övervakningsnämnd* som vid tiden för överflyttningen handhade övervakningen.	Ändå att övervakningen överflyttats, må åtgärd i fråga om *påföljden* beslutas här i riket, såframt den dömde här övertygas om annat brott eller behörig myndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge till svensk myndighet hänskjuter ärende om sådan åtgärd. Sålunda hänskjutet ärende *upptas* av den *skyddskonsulent* som vid tiden för överflyttningen handhade övervakningen.
16 §	
Har i Danmark, Finland, Island eller Norge beslutats undanröjande av *villkorlig dom eller* skyddstillsyn, som ådömts här i riket, skall beslutet äga giltighet här.	Har i Danmark, Finland, Island eller Norge beslutats *förverkande av villkorligt anstånd med verkställighet av fängelsestraff eller* undanröjande av skyddstillsyn, som ådömts här i riket, skall beslutet äga giltighet här.
29 §	
Har framställning om verkställighet av straff enligt 1 eller 5 § eller om anordnande av övervakning enligt 10 eller 17 § bifallits eller har *undanröjande* beslutats enligt *14 § eller förverkande enligt 21 §, må* ej här i riket väckas åtal för gärning som avses i den i den andra staten meddelade domen. Med avseende *å* bestämmelser i svensk lag om sammanträffande av brott och om förändring av påföljd skall så anses som hade domen meddelats här i riket. Vad i 23 § *lagen om*	Har framställning om verkställighet av straff enligt 1 eller 5 § eller om anordnande av övervakning enligt 10 eller 17 § bifallits eller har *förverkande* beslutats enligt *14 eller 21 §, får* ej här i riket väckas åtal för gärning som avses i den i den andra staten meddelade domen. Med avseende *på* bestämmelser i svensk lag om sammanträffande av brott och om förändring av påföljd skall så anses som hade domen meddelats här i riket. Vad i 23 § *lagen (1964:168) om för-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
verkställighet av bötesstraff är föreskrivet skall dock ej *äga tillämpning.*	*vandling av böter* är föreskrivet skall dock ej *tillämpas.*
Utan hinder av vad i första stycket sägs må väckas talan, som avses i 20 kap. 15 § brottsbalken.	

Denna lag träder i kraft den . Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om en före ikraftträdandet påbörjad övervakning.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

Härigenom föreskrivs att 2, 12, 13, 18 och 20 §§ lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

2 §

Samarbete enligt denna lag avser

1. verkställighet i Sverige av

a) utländsk brottmålsdom, varigenom den dömde har erhållit villkorligt anstånd med ådömande av straff eller verkställighet av frihetsstraff eller på annat liknande sätt ålagts att under en prövotid undergå kriminalvård i frihet,

b) utländsk brottmålsdom avseende frihetsberövande påföljd, sedan den dömde enligt beslut i den främmande staten har frigivits villkorligt eller annars överförts till kriminalvård utom anstalt,

2. verkställighet i främmande stat av

a) svensk dom på skyddstillsyn,

b) svensk dom på fängelse, sedan den dömde enligt beslut här i landet har frigivits villkorligt,

c) svensk dom på villkorligt fängelse med övervakning.

Vad som föreskrivs i denna lag om utländsk brottmålsdom gäller även i fråga om annat avgörande i främmande stat som har meddelats efter rättegång i brottmål.

12 §

I den mån annat ej följer av domen eller särskilt beslut som har meddelats i den främmande staten, skall den dömde under prövotiden stå under övervakning. Bedöms övervakning ej längre vara erforderlig, skall förord-

I den mån annat ej följer av domen eller särskilt beslut som har meddelats i den främmande staten, skall den dömde under prövotiden stå under övervakning. Bedöms övervakning ej längre vara erforderlig, skall förord-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
nas om dess upphörande. *Så länge prövotiden varar, får den dömde, när det finns skäl till det, ånyo ställas under övervakning.* Beslut som nu avses meddelas av *övervakningsnämnden.*	nas om dess upphörande. Beslut som nu avses meddelas av *skyddskonsulenten.*

Meddelas i den främmande staten beslut som innebär att kriminalvården i frihet skall upphöra, äger beslutet giltighet här.

13 §

Med avseende på *övervakningsnämndens* handhavande av kriminalvården och den dömdes åliggande under prövotiden tillämpas i övrigt 26 kap. 12–18 §§ brottsbalken.	Med avseende på *skyddskonsulentens* handhavande av kriminalvården och den dömdes åligganden under prövotiden tillämpas i övrigt 26 kap. 12–18 §§ *samt 28 kap. 5–8 och 10–14 §§ brottsbalken.*
Föreskrift enligt 26 kap. 15 § brottsbalken får dock ej innebära skärpning i förhållande till vad som har bestämts i den främmande staten.	Föreskrift enligt 26 kap. 15 § *eller 28 kap. 11 §* brottsbalken får dock ej innebära skärpning i förhållande till vad som har bestämts i den främmande staten.

18 §

Finner rätten hinder ej möta mot verkställighet här i landet, skall rätten bestämma ny påföljd enligt svensk lag för brott som avses i framställningen. Den nya påföljden får dock ej innebära att den dömde berövas friheten. Ej heller får påföljden bestämmas till enbart böter. Detta gäller även om annan påföljd än böter ej enligt svensk lag kan följa på motsvarande brott.	Finner rätten hinder ej möta mot verkställighet här i landet, skall rätten bestämma ny påföljd enligt svensk lag för brott som avses i framställningen. Den nya påföljden får dock ej innebära att den dömde berövas friheten *eller eljest vara strängare än den tidigare ådömda påföljden.* Ej heller får påföljden bestämmas till enbart böter. Detta gäller även om annan påföljd än böter ej enligt svensk lag kan följa på motsvarande brott.

Har förhandling i saken enligt 16 § andra stycket andra meningen ägt rum i den dömdes frånvaro, får ny påföljd ej bestämmas förrän den dömde har varit i tillfälle att bli personligen hörd.

20 §

Undanröjs *villkorlig dom eller* skyddstillsyn, som har ådömts enligt 18 §, och döms i stället till fängelse på viss tid, skall den dömde, i den mån	Undanröjs skyddstillsyn, som har ådömts enligt 18 §, och döms i stället till fängelse på viss tid *eller förverkas ett villkorligt medgivet anstånd med*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
det med hänsyn till omständigheterna prövas skäligt, räknas till godo dels vad han kan ha utstått av frihetsberövande påföljd som ådömts genom den utländska domen för brott som omfattades av framställningen om verkställighet, dels tid varunder han med anledning av sådant brott varit anhållen eller häktad i den främmande staten. Därvid får bestämmas lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.	*verkställighet av fängelsestraff, som har ådömts enligt 18 §,* skall den dömde, i den mån det med hänsyn till omständigheterna prövas skäligt, räknas till godo dels vad han kan ha utstått av frihetsberövande påföljd som ådömts genom den utländska domen för brott som omfattades av framställningen om verkställighet, dels tid varunder han med anledning av sådant brott varit anhållen eller häktad i den främmande staten. Därvid får bestämmas lindrigare straff än vad som är föreskrivet för gärningen.

Denna lag träder i kraft den . Vad i 13 § sägs om den dömdes åligganden gäller fortfarande i den äldre lydelsen i fråga om den som vid ikraftträdandet undergår övervakning. 20 § gäller fortfarande i dess äldre lydelse i fråga om en före ikraftträdandet meddelad villkorlig dom.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister

Härigenom föreskrivs att 2–4, 10 och 11 §§ lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Registret skall innehålla uppgifter angående dem som av domstol i riket	
1. dömts till fängelse, *villkorlig dom* eller skyddstillsyn;	1. dömts till fängelse, *straffvarning* eller skyddstillsyn;
2. överlämnats till sluten eller öppen psykiatrisk vård eller till vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda; eller	
3. erhållit anstånd med verkställighet av förvandlingsstraff.	
Har brott, för vilket dömts till skyddstillsyn, enligt domen begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken, skall detta särskilt anmärkas i registret.	
I registret skall antecknas brottet samt uppgift om verkställd personutredning och om domen eller beslutet.	
3 §	
I registret skall anteckning ske	
1. om för den som dömts till påföljd av beskaffenhet att skola antecknas i registret prövotid förlänges eller påföljden förklaras skola avse jämväl annat	

[1] Med nuvarande lydelse avses lydelse enligt SFS 1981:229.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

brott eller undanröjes eller ock påföljd förklaras skola träda i stället för annan påföljd;

2. om villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad:

3. om villkorligt medgivet anstånd med verkställighet av fängelsestraff förklaras helt eller delvis förverkat;

6. om beslut meddelas jämlikt 34 kap. 10 eller 18 § brottsbalken; samt

7. om för den som erhållit anstånd med verkställigheten av förvandlingsstraff prövotiden förlänges eller anståndet förklaras förverkat.

4 §

Registret skall innehålla anteckning om verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prövotiden och den återstående strafftiden.

Registret skall innehålla anteckning om

1. verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse och frigivning från sådant straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prövotiden och den återstående strafftiden; *samt*

2. övervakningstidens början beträffande den som dömts till skyddstillsyn eller villkorligt fängelse med övervakning och dag då övervakningen har upphört.

10 §

I registerutdrag enligt 8 § skall, om ej annat följer av vad nedan stadgas, icke medtagas anteckning om

1. *villkorlig dom,* skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård eller anstånd med verkställighet av förvandlingsstraff, sedan tio år förflutit från domen eller beslutet; samt

1. *straffvarning,* skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, *villkorligt fängelse,* överlämnande till särskild vård eller anstånd med verkställighet av förvandlingsstraff, sedan tio år förflutit från domen eller beslutet; samt

2. fängelse i annat fall än som avses i 1, sedan tio år förflutit från frigivningen.

Har före utgången av tid som nu sagts beträffande samma person ånyo meddelats dom eller beslut, som enligt 2 § skall antecknas i registret, skola båda anteckningarna upptagas i registerutdrag, så länge någondera jämlikt första stycket skall medtagas. Förekomma flera anteckningar, skall vad nu sagts äga motsvarande tillämpning. Anteckning om dom eller beslut, som meddelats före den 1 januari 1945, eller om verkställighet av påföljd som bestämts i sådant avgörande medtages dock endast i den utsträckning regeringen bestämmer, om ej begäran om fullständigt utdrag har gjorts.

Skall med tillämpning av vad i denna paragraf stadgas i utdraget ej medtagas

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

någon anteckning om påföljd, skola ej heller medtagas övriga anteckningar, som må förekomma i registret. I utdrag till domstol eller åklagare skall dock alltid medtagas anteckning om verkställd sinnesundersökning eller rättspsykiatrisk undersökning.

Bestämmelserna i denna paragraf skola jämväl äga tillämpning beträffande uppgift som antecknats med stöd av 6 §.

Begränsning som förut angetts i denna paragraf skall ej iakttagas, om för särskilt fall fullständiga uppgifter begäras av justitiekanslern, justitieombudsman eller datainspektionen.

11 §

I fråga om utdrag jämlikt 9 § skall vad i 10 § stadgas äga motsvarande tillämpning med följande avvikelser:

1. Såvitt avser anteckning om fängelse i högst ett år, *villkorlig dom*, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller anstånd med verkställighet av förvandlingsstraff skall i stället för den i 10 § första stycket angivna tiden gälla en tid av fem år.

1. Såvitt avser anteckning om fängelse i högst ett år, *straffvarning*, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken eller anstånd med verkställighet av förvandlingsstraff skall i stället för den i 10 § första stycket angivna tiden gälla en tid av fem år.

2. Anteckning om påföljd, vilken ådömts endast för gärning som någon begått innan han fyllt aderton år, skall ej i något fall medtagas.

3. Föreskrifterna i 10 § andra stycket tredje punkten och tredje stycket andra punkten skola ej gälla.

Denna lag träder i kraft den . Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om anteckning om villkorlig dom eller dom på skyddstillsyn som har meddelats före ikraftträdandet.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

2 §

Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver eller skyddstillsyn eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utred-

Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver, *villkorligt fängelse med övervakning* eller skyddstillsyn eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersök-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.	ning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.

4 §

Personundersökningen verkställes av tjänsteman inom skyddskonsulentorganisationen eller av personundersökare som skyddskonsulenten utser. Till personundersökare får utses endast den som undergått för ändamålet avsedd utbildning eller eljest har erforderliga kunskaper.

Framkommer under personundersökningen att den misstänkte är i behov av personligt stöd eller annan hjälp *kan* skyddskonsulenten förordna förtroendeman för honom, om han samtycker därtill. Förtroendeman skall entledigas så snart den misstänkte begär det.	Framkommer under personundersökningen att den misstänkte är i behov av personligt stöd eller annan hjälp *skall* skyddskonsulenten förordna förtroendeman för honom, om han samtycker därtill. Förtroendeman skall entledigas så snart den misstänkte begär det.

Uppdrag som förtroendeman upphör när

1. förundersökning avslutas utan att åtal väckes,
2. åtalet nedlägges,
3. dom meddelas varigenom den misstänkte frikännes eller förklaras fri från påföljd eller påföljd efterges,

4. dom meddelas varigenom den misstänkte *dömes* till böter *eller villkorlig dom,*	4. dom meddelas varigenom den misstänkte *döms* till böter, *straffvarning eller villkorligt fängelse utan övervakning,*

5. verkställbar dom rörande annan påföljd föreligger mot den misstänkte.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1965:94) om polisregister m. m. skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §[1]	
I uppgift från polisregister må, om ej annat följer av 7 a §, ej medtagas anteckning om	
1. böter, sedan fem år förflutit från dom, beslut eller godkännande av strafföreläggande;	
2. *villkorlig dom,* skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till	2. *straffvarning,* skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, *villkorligt fängelse,*

[1] Med nuvarande lydelse avses lydelse enligt SFS 1981:230.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
särskild vård, dom varigenom någon enligt 33 kap. 2 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376), sedan tio år förflutit från dom eller beslut;	överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 33 kap. 2 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376), sedan tio år förflutit från dom eller beslut;

3. fängelse i annat fall än som avses i 2, sedan tio år förflutit från frigivningen;

4. vandel i övrigt, sedan tio år förflutit från den händelse som föranlett anteckningen.

Anteckning om utvisning som beslutats av allmän domstol tas med under den tid, som är föreskriven för den brottspåföljd som har ådömts jämte utvisningen.

Har före utgången av tid som nu sagts beträffande samma person ånyo meddelats dom eller beslut eller förekommit händelse, som antecknats i registret och icke avser endast förändring av påföljd eller verkställighet av tidigare dom eller beslut, må båda anteckningarna medtagas så länge någondera må medtagas enligt första eller andra stycket. Förekomma flera anteckningar, äger vad nu sagts motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den . Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om anteckning om villkorlig dom som har meddelats före ikraftträdandet.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	4 §

Ansökan om intagning får göras av make till den som ansökningen avser, om makarna sammanbo, av annan som stadigvarande sammanbor med honom eller av hans barn, fader, moder, syskon, förmyndare eller gode man. Ansökan får göras även av ordförande i socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd eller hälsovårdsnämnd eller av polismyndighet. Om kommunfullmäktige besluta det, äger socialnämnden uppdraga åt annan ledamot i nämnden än ordföranden eller åt tjänsteman i ledande ställning hos kommunen att göra ansökan om intagning.

Läkare vid sjukhus eller klinik, där sluten psykiatrisk vård icke meddelas, eller vid sjukhem för lättskötta psykiskt sjuka eller specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda eller rektor för särskola eller föreståndare för vårdhem för psykiskt utvecklingsstörda får göra ansökan i fråga om den för vars vård han

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
svarar. Militär chef, dock lägst kompanichef eller motsvarande chef, får göra ansökan beträffande den som står under hans befäl.	
I fråga om den som *genom lagakraftvunnen dom dömts till* skyddstillsyn eller som villkorligt *frigivits* från kriminalvårdsanstalt eller villkorligt utskrivits från arbetsanstalt får ansökan göras av *ordföranden i den övervakningsnämnd* under vars tillsyn han står.	I fråga om den som *efter dom på* skyddstillsyn *eller villkorligt fängelse står under övervakning* eller som villkorligt *frigetts* från kriminalvårdsanstalt eller villkorligt utskrivits från arbetsanstalt får ansökan göras av *den skyddskonsulent* under vars tillsyn han står.
Beträffande den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, arbetsanstalt, häkte, allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare eller ungdomsvårdsskola och vistas inom anstalten får ansökan göras endast av tjänsteman som har att sörja för den intagne. Sådan tjänsteman får i annat fall än som avses i tredje stycket göra ansökan även i fråga om den som vistas utom anstalten utan att vara slutligt utskriven därifrån.	
Regeringen äger förordna om behörighet att vid krig eller krigsfara göra ansökan i fråga om den som tillhör försvarsmakten.	

Denna lag träder i kraft den .	

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän

dels att 15 § skall upphöra att gälla,

dels att 10 och 12 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 §	
Förekommer på en gång till verkställighet dom eller beslut om fritidsstraff och dom om fängelse på kortare tid än två år skall i stället för verkställighet av fritidsstraffet löneavdrag ske eller den straffskyldige åläggas att betala visst belopp i pengar. Därvid skall 4 § tredje stycket äga tillämpning.	Förekommer på en gång till verkställighet dom eller beslut om fritidsstraff och dom om *ej villkorat* fängelse på kortare tid än två år skall i stället för verkställighet av fritidsstraffet löneavdrag ske eller den straffskyldige åläggas att betala visst belopp i pengar. Därvid skall 4 § tredje stycket äga tillämpning.
12 §	
Har fritidsstraff ålagts någon och blir han i målet slutligen dömd till sådant straff eller till fängelse på viss	Har fritidsstraff ålagts någon och blir han i målet slutligen dömd till sådant straff eller till *ej villkorat*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tid, skall från det nya straffet avräknas vad han undergått av förstnämnda straff, varvid en dags fritidsstraff anses svara mot en halv dags fängelse. Uppkommer brutet dagtal, skall vad som avräknas jämkas till närmast högre hela tal.	fängelse på viss tid, skall från det nya straffet avräknas vad han undergått av förstnämnda straff, varvid en dags fritidsstraff anses svara mot en halv dags fängelse. Uppkommer brutet dagtal, skall vad som avräknas jämkas till närmast högre hela tal.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 13 §§ lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Dom på fängelse skall befordras till verkställighet enligt denna lag. Lagen gäller även i fråga om hur tid för sådan verkställighet skall beräknas.	Dom på fängelse skall befordras till verkställighet enligt denna lag, *om anstånd inte har meddelats med verkställigheten.* Lagen gäller även i fråga om hur tid för sådan verkställighet skall beräknas.

Vad i denna lag är föreskrivet om fängelse gäller även fängelse vilket ålagts som förvandlingsstraff för böter.

13 §	
Har någon dömts till fängelse och visar han innan verkställigheten börjat att till regeringen *ingivits* ansökan att han av nåd skall befrias från straffet eller få *detta* utbytt mot böter eller disciplinstraff, *villkorlig dom,* skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård, skall, om han ej är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt samt nåd ej tidigare sökts i målet, verkställigheten anstå i avvaktan på regeringens beslut med anledning av ansökningen. Detta gäller dock ej, om det finns skälig anledning *antaga* att den dömde avviker.	Har någon dömts till fängelse och visar han innan verkställigheten börjat att till regeringen *ingetts* ansökan att han av nåd skall befrias från straffet, *meddelas villkorligt anstånd med verkställigheten* eller få *straffet* utbytt mot böter eller disciplinstraff, *straffvarning,* skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård, skall, om han ej är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt samt nåd ej tidigare sökts i målet, verkställigheten anstå i avvaktan på regeringens beslut med anledning av ansökningen. Detta gäller dock ej, om det finns skälig anledning *anta* att den dömde avviker.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Vid fördelning av de intagna mellan lokalanstalter och riksanstalter skall följande allmänna riktlinjer vara vägledande.	
Den som undergår fängelse i högst ett år skall företrädesvis vara placerad i lokalanstalt.	
Den som undergår fängelse i mer än ett år placeras företrädesvis i riksanstalt. När så behövs för en ändamålsenlig förberedelse av frigivning, får den intagne överföras till lokalanstalt.	Den som undergår fängelse i mer än ett år placeras företrädesvis i riksanstalt. När så behövs för en ändamålsenlig förberedelse av frigivning, får den intagne överföras till lokalanstalt. *Den som har medgetts anstånd med en del av straffverkställigheten placeras för verkställighet av återstoden företrädesvis i lokalanstalt.*

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Den som har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff har rätt till ersättning av staten, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas eller mindre ingripande påföljd *ådömes* eller dom eller beslut som legat till grund för verkställigheten *undanröjes* utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.	Den som *i anstalt* har undergått fängelse, förvandlingsstraff för böter eller fritidsstraff har rätt till ersättning av staten, om efter fullföljd av talan eller anlitande av särskilt rättsmedel frikännande dom meddelas eller mindre ingripande påföljd *ådöms* eller dom eller beslut som legat till grund för verkställigheten *undanröjs* utan förordnande om ny handläggning. Detsamma gäller den som efter förordnande av domstol enligt 31 kap. 3 § brottsbalken har undergått sluten psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda.

Denna lag träder i kraft den .

Förslag till
Lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 19 § passlagen (1978:302) skall ha nedan angiven lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
19 §	
Passtillstånd fordras för den som	
1. undergår kriminalvård i anstalt, utom när påföljden är fängelse på så kort tid att villkorlig frigivning ej kan komma i fråga,	
2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller villkorlig frigivning från fängelse.	2. står under övervakning efter dom på skyddstillsyn eller *villkorligt fängelse eller efter* villkorlig frigivning från fängelse.

Denna lag träder i kraft den .

Sammanfattning

Inledning

Frivårdskommitténs arbete skall ses som ett led i det kriminalpolitiska utvecklingsarbete som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder. För kommitténs del gäller det därvid främst att finna alternativ till frihetsstraff, alternativ som innebär en effektivisering i förhållande till de nuvarande formerna av kriminalvård i frihet. Kommittén arbetar därvid efter två huvudlinjer. Dels undersöker den möjligheterna till en uppstramning av frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels prövar den förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Till ledning för kommitténs arbete i fråga om principerna och detaljerna i ett ändrat frivårdssystem anförs i direktiven bl. a följande.

Det torde vara en allmän uppfattning att återfallsfrekvensen hos skyddstillsynsdömda ligger på en alltför hög nivå. Bl. a. på grund härav finns det skäl att genomföra en översyn i syfte att klarlägga frivårdens arbetsuppgifter. Av frivårdens dubbla uppgifter som kontroll- och hjälporgan kom särskilt den hjälpande uppgiften att betonas under den första tiden av brottsbalkens (BrB) tillämpning. Under senare tid har emellertid frivårdens kontrollfunktioner efter hand kommit mera i blickpunkten och tiden är nu mogen att gå längre på denna väg. Härigenom bör kriminalvården i frihet bli mera effektiv än f. n.

Vad först gäller frågan om ändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram knyter sig intresset främst till skyddstillsynspåföljden. Direktiven aktualiserar därvid först frågan om även denna påföljd kan tillföras ett moment av straffmätning, exempelvis genom att prövotidens eller övervakningstidens längd inom vissa ramar bestäms i domen efter brottets art och övriga omständigheter. Även den dömdes skyldighet att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör enligt direktiven i görligaste mån ges ett fast innehåll redan i samband med domen. Det uppdras vidare åt kommittén att se över de allmänna skötsamhetskrav som nu gäller för skyddstillsynsdömda samt de särskilda föreskrifter som kan meddelas. En viktig uppgift i denna del är också att se över de sanktioner som skall gälla när den dömde bryter mot vad som åligger honom. Slutligen uppdras åt kommittén att utreda frågan om tidpunkten för övervakningens igångsättande. Kommittén får dock också möjlighet att pröva även andra uppslag beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn.

I detta delbetänkande redovisas kommitténs överväganden i fråga om förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Kommittén har

emellertid funnit det nödvändigt att i detta sammanhang även behandla ett av de nya alternativ till frihetsstraff som redovisas i direktiven. Det gäller s. k. intensivövervakning, eftersom en sådan påföljd inte kan införas utan att det påverkar även skyddstillsynens utformning. Intensivövervakning kan nämligen enligt direktiven införas antingen som en särskild påföljd eller också genom att bestämmelserna om skyddstillsyn kompletteras. Det är i båda fallen angeläget att nå fram till tydliga gränsdragningar mellan intensivövervakning och skyddstillsyn i ordinär form. Intensivövervakning skall enligt direktiven inte heller föreskrivas i andra fall än när förutsättningar finns för att upprätthålla den i praktiken.

Allmän motivering

En större effektivitet hos kriminalvården i frihet kan leda till en minskad användning av frihetsstraff dels genom att frivårdens möjligheter att motverka återfallsbenägenheten hos klienterna blir större, dels genom att domstolarnas tilltro till frivården stärks, vilket ger dem större möjligheter att använda icke frihetsberövande påföljder. Enligt kommitténs uppfattning är den s. k. behandlingsideologin, även om den, kanske till följd av bristande resurser, inte haft den brottsreducerande effekt som förväntats, av sådant värde att den även i fortsättningen bör sätta sin prägel på kriminalvården i frihet. I övrigt bör verkställigheten av skyddstillsynen intensifieras vad gäller såväl omfattningen av som innehållet i kontakterna mellan den dömde och frivården.

Förutom en intensivare skyddstillsyn föreslår kommittén ytterligare två förändringar av påföljdssystemet. För det första föreslås en utvidgad tillämpning av och ny benämning på påföljden villkorlig dom. Vidgningen åstadkoms genom att kravet på god prognos för meddelande av sådan påföljd mildras. För det andra föreslås att en ny påföljd innebärande kriminalvård i frihet införs. Denna påföljd kallas villkorligt fängelse och innebär att anstånd medges med hela eller en del av verkställigheten av ett fängelsestraff.

Frivårdens arbetsuppgifter

Innan ställning tas till utformningen av ett ändrat frivårdssystem, är det som direktiven anger nödvändigt att analysera och klarlägga frivårdens arbetsuppgifter. Kommittén slår då fast att det är en förutsättning för att kriminalvård i frihet skall kunna utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff att dess huvuduppgift är att motverka brottslighet. Denna huvuduppgift skall frivården försöka fylla genom olika åtgärder som syftar till att förmå klienten att uppfylla de förpliktelser som åvilar honom till följd av domen, genom hjälp och stöd till honom och genom åtgärder som syftar till att ge honom en sådan social situation att han utsätts för positiv påverkan från sin omgivning. Genom dessa åtgärder förväntas frivårdens individualpreventiva och allmänpreventiva effekter kunna tillvaratas bättre.

Skyddstillsyn

Kommittén lämnar en rad förslag till förändringar i skyddstillsynens utformning som alla syftar till en intensifiering av verkställigheten. Dessa föränd-

ringar skall framför allt leda till att domstolarna får möjlighet att tillämpa påföljden i större utsträckning än f. n. Påföljden bör till följd av kommitténs förslag kunna tillämpas för svårare brott och efter fler återfall än som nu anses kunna komma i fråga. Liksom f. n. skall skyddstillsyn dock bara användas när det är individualpreventivt motiverat att ställa lagöverträdaren under övervakning.

Vad gäller påföljdens närmare utformning avvisar kommittén tanken på att införa ett moment av straffmätning inom skyddstillsynens ram. Påföljdstidens längd eller antalet kontakter mellan den dömde och frivården bör inte bestämmas enbart efter brottets svårhet.

Det yttersta ansvaret för övervakningen föreslås överflyttat från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten. Detta är ett av flera förslag som motiveras av behovet av en snabbare start på övervakningen. Ett annat är att det redan i domen skall anges vem som skall vara övervakare för den dömde. Domstolen skall sålunda vid dom på skyddstillsyn alltid förordna en övervakare.

Kommittén vill också ge möjligheter till större variation i formerna för tillsynen av den dömde. I första hand bör målsättningen dock vara att en lekmannaövervakare förordnas i varje klientärende. Om så inte är möjligt, får liksom f. n. handläggande tjänsteman på skyddskonsulentexpeditionen vara övervakare. Vid sidan av övervakaren bör ytterligare någon lekman kunna förordnas att biträda med ärendet, om det är påkallat av den dömdes personliga förhållanden. Härigenom ges möjlighet att tillämpa olika alternativa tillsynsformer, exempelvis gruppövervakning eller kontaktman på arbetsplatsen. I det sammanhanget föreslår kommittén också att den försöksverksamhet som sedan några år bedrivits i Norrköping och Linköping med att engagera vårdare från kriminalvårdsanstalter i frivården skall utvidgas till storstadsområdena.

Den ekonomiska ersättning som nu utgår till lekmannaövervakare torde vara alltför låg för att nämnvärt påverka möjligheterna till rekrytering. Det rådande statsfinansiella läget torde inte medge några större förhöjningar av ersättningen. Övervakarnas kostnader för att fullgöra sitt uppdrag har emellertid ökat och kommer att ytterligare öka till följd av utredningsförslagen. Mot denna bakgrund föreslås att det nuvarande övervakararvodet avskaffas och att övervakarna i stället erhåller ökad ersättning för förlorad inkomst och andra kostnader som uppstår på grund av övervakningsuppdraget.

De nuvarande möjligheterna att kombinera en dom på skyddstillsyn med böter eller fängelse bör kvarstå. För att vidga påföljdens användningsområde föreslås att maximum för bötesstraffet höjs.

Vad gäller påföljdstidens längd föreslås betydande förenklingar. Den nuvarande konstruktionen med skilda prövo- och övervakningstider har sagts vara komplicerad och leda till missförstånd. Det är vidare känt att risken för återfall i brott är störst under de första månaderna efter domen för att därefter snabbt avta. Kommittén vill därför prioritera intensiteten i övervakningen framför längden. Även möjligheten att förlänga övervakningstiden bör avskaffas, dels för att den leder till skilda prövo- och övervakningstider, dels för att den dömdes behov av övervakning inte ensamt bör kunna leda till en längre påföljdstid. Om den normala övervakningstiden görs kort, kan även

möjligheten att i det enskilda fallet förkorta övervakningstiden avvaras.

Dessa överväganden leder fram till ett förslag om att övervakningstiden alltid skall vara ett år utan möjlighet till vare sig förlängning eller förkortning. Intresset av sammanfallande prövo- och övervakningstider är vidare så starkt, att det uppväger nackdelen att den gamla skyddstillsynen inte kan undanröjas i samma utsträckning i återfallssituationer om prövotiden förkortas starkt. Även prövotiden bör därför vara ett år. Eftersom prövo- och övervakningstiderna då alltid sammanfaller, kommer prövotidsbegreppet att sakna självständig betydelse och föreslås avskaffat.

Skyldigheten för den dömde att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör utgöra det grundläggande innehållet i skyddstillsynen. Önskemålet i direktiven att denna skyldighet i görligaste mån ges ett fast innehåll redan i samband med domen bör tillgodoses genom att i förordning eller tillämpningsföreskrift tas in allmänna föreskrifter om vad som skall anses utgöra en normal kontakttid. Denna bör mätas i total kontakttid under övervakningsåret och normalt vara minst 50 timmar. Kontakten bör i allmänhet vara tätast i början av övervakningstiden för att därefter successivt minska. I det enskilda fallet kan dock en annan fördelning av den totala kontakttiden visa sig lämpligast. Kontakten skall i första hand hållas med övervakaren och i andra hand med handläggaren på skyddskonsulentexpeditionen. Skyddskonsulenten skall i det enskilda fallet ge närmare föreskrifter rörande kontaktskyldighetens fullgörande.

Intresset av att kunna tillgodose ett särskilt starkt behov av övervakning hos lagöverträdaren bör ändå tillgodoses genom att domstolen ges möjlighet att i samband med dom på skyddstillsyn förordna om intensivövervakning under viss tid, minst en och högst fyra månader. Förutsättningar för ett sådant förordnande skall emellertid vara att det är motiverat av det begångna brottets straffvärde och att det är individualpreventivt motiverat att ställa lagöverträdaren under intensiv tillsyn. Förordnande torde därför bli särskilt aktuellt i samband med frekvent återfallsbrottslighet. Vid intensivövervakning bör kontakttiden mellan klienten och frivården under den tid föreskriften om sådan tillsyn gäller vara den dubbla mot den ordinära övervakningens. Även i detta fall skall skyddskonsulenten ge närmare anvisningar om fullgörandet.

Förutom kravet på kontakt bör andra krav ställas på klienten. Dessa bör komma till uttryck dels i allmänna skötsamhetskrav, som närmast bör ses som en allmän målsättning för klientens förehavanden, dels i en allmän skyldighet att lämna upplysningar om egna förhållanden, dels ock i särskilda föreskrifter, avpassade efter de individuella förhållandena. Kommittén föreslår inga väsentliga ändringar i dessa avseenden i förhållande till vad som nu gäller. Dock skall förutom domstolen även skyddskonsulenten ha rätt att meddela föreskrifter.

En viktig uppgift för kommittén har som sagt varit att se över sanktionssystemet. Den uppstramning av frivården som kommitténs förslag syftar till kan inte realiseras utan praktiska möjligheter att ingripa mot den som bryter mot uppställda regler. Det nuvarande sanktionssystemet, som endast innehåller två åtgärder som uteslutande fungerar som sanktioner, har för liten verkningskraft. Kommittén föreslår därför att det system av åtgärder som skall tillgripas vid misskötsamhet från klientens sida skall ha följande utseende.

Först bör naturligtvis förmaningar och anvisningar från i tur och ordning

övervakare, handläggande frivårdsassistent och skyddskonsulent tillgripas. För att skyddskonsulenten skall få möjlighet till detta föreslås att han tilläggs den rätt som nu tillkommer övervakningsnämnden att genom polisens försorg hämta klienten till sig. Till följd av kommitténs förslag upphör den möjlighet som nu finns att vid behov förlänga övervakningstiden till högst tre år. Övervakningstiden skall som tidigare sagts vara ett år utan möjlighet till vare sig förlängning eller förkortning. Föreskrifterna är däremot särskilt lämpliga att använda som åtgärder vid misskötsamhet. De skall kunna meddelas av skyddskonsulenten. Utöver de nuvarande föreskrifterna skall domstol också kunna ge föreskrift om intensivövervakning under viss tid, om förutsättningar finns för detta. Varning bör behållas som en åtgärd vid misskötsamhet. Den bör kunna meddelas av både skyddskonsulent och domstol.

När skyddskonsulenten har uttömt sina möjligheter eller han anser dessa otillräckliga, skall han vända sig till tingsrätt för vidare åtgärder. Detta beror på att övervakningsnämnderna förutsätts bli avskaffade. Domstolen skall då ha möjlighet att på lämpligt sätt omhänderta klienten under högst en vecka eller, om särskilda skäl finns, högst två veckor. Omhändertagandet skall liksom f. n. fungera som ett processuellt medel. Det skall då få tillgripas inte bara när fråga uppkommer om att vidta någon åtgärd mot den dömde utan även när han mer allmänt har undandragit sig övervakningen utan att något är känt om hans förhållanden. Omhändertagandet skall emellertid dessutom få användas som en ren sanktion i den formen att domstolen skall kunna förordna om fortsatt omhändertagande under ett visst antal dagar. Tiden för omhändertagandet skall sammanlagt dock inte få överstiga två veckor. Med denna utvidgning av omhändertagandeinstitutet ser kommittén inget behov av ytterligare frihetsberövande åtgärder som sanktion vid misskötsamhet.

Liksom nu skall den yttersta sanktionen vara påföljdens undanröjande och bestämmande av en ny påföljd för brottet. En påföljdsomvandling skall dock enbart få äga rum om den dömde tidigare har meddelats en varning eller en särskild föreskrift eller en sådan åtgärd skulle vara meningslös, därför att han helt vägrar att medverka till övervakningen. För att göra påföljdsomvandlingen till en mer verkningsfull sanktion än f. n. föreslås en väsentligt förenklad handläggningsordning. Denna innebär att skyddskonsulenten skall föra talan direkt i tingsrätten om en sådan åtgärd. Vidare föreslås en tidsfrist om två veckor från det talan väcks till dess frågan skall prövas i tingsrätten.

Kommittén har också haft att utreda frågan om omedelbar verkställighet av dom på skyddstillsyn. Kommittén föreslår att verkställigheten alltid skall starta från domsdagen, om rätten inte förordnar annat. Högre rätt skall kunna meddela inhibition av verkställigheten. Även en dom på fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB föreslås emellertid kunna förordnas gå i omedelbar verkställighet. Verkställigheten av ett sådant fängelsestraff kan nämligen annars försvåra rehabiliteringsarbetet under övervakningstiden.

Skall målet att minska användningen av frihetsstraff nås, är det av särskilt intresse vilken reaktionen skall bli vid återfall i brott under verkställigheten av dom på skyddstillsyn. Kommitténs förslag syftar därvid till att öka möjligheten för domstolarna att fortsätta med kriminalvård i frihet trots återfallet. S. k. konsumtionsdomar, som innebär att den tidigare skyddstillsynen får avse även den nya brottsligheten, föreslås komma till minskad användning. I stället bör domstolen även i dessa situationer i regel meddela en ny dom på skyddstillsyn.

För att undvika att två skyddstillsyner då skall löpa vid sidan av varandra, föreslås att den tidigare skyddstillsynen skall kunna undanröjas, även när påföljd av samma slag väljs för det nya brottet. Detta är f. n. inte möjligt.

Villkorlig dom

Kommittén föreslår som tidigare har nämnts även vissa förändringar av påföljden villkorlig dom. Det väsentligaste förslaget är att det krav på god prognos hos lagöverträdaren som nu gäller för meddelande av villkorlig dom skall mildras. Detta förslag motiveras av olika skäl. Den intensifiering av skyddstillsynen som kommittén föreslår gör påföljden mindre lämpad för förstagångsbrottslingar med mindre varaktiga behov av hjälp och tillsyn. Dessa bör därför i stället meddelas villkorlig dom. Frivårdens resurser kan då prioriteras till förmån för de lagöverträdare som är i störst behov av dem. Ett mildrat krav på god prognos ger också möjligheter att något mildra den för många lagöverträdare svårförståeliga effekten att sociala behov leder till mer ingripande påföljder.

Påföljdens användningsområde föreslås också vidgat genom att maximum höjs för det bötesstraff som kan dömas ut jämte villkorlig dom.

Den villkorliga domen föreslås också väsentligt förenklad. De allmänna skötsamhetskraven, möjligheten att meddela föreskrift om skadeståndsbetalning och sanktionssystemet föreslås avskaffade, eftersom de i praktiken inte har kommit till användning. Därmed saknas också skäl att förena påföljden med en prövotid. Även den bör därför avskaffas. Genom att påföljden då kommer att sakna verkställighetstid och verkställighetsinnehåll kan även de särskilda bestämmelserna om reaktionen vid återfall undvaras. Av allmänna oskrivna regler om återfalls inverkan följer ändå att den tidigare brottsligheten har viss betydelse vid påföljdsbestämning. För att villkorlig dom bättre skall stämma överens med sin nya utformning och för att den inte skall förväxlas med andra påföljder föreslås slutligen också att påföljden i stället skall benämnas *straffvarning*.

Intensivövervakning

Intensivövervakning som en självständig påföljd utgjorde väsentliga inslag i de förslag till nya straffsystem som lämnades av ungdomsfängelseutredningen (SOU 1977:83) och brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp (BRÅ Rapport 1977:7). Vid remissbehandlingen kritiserades emellertid dessa förslag för att de skulle göra påföljdssystemet svåröverskådligt och för att det skulle bli svårt att hålla isär de olika påföljderna på verkställighetsstadiet. Enligt frivårdskommitténs direktiv bör därför arbetet att finna en ny frivårdspåföljd till en del bedrivas med andra utgångspunkter. Kommittén avvisar också tanken på intensivövervakning som en särskild påföljd. I stället bör, som tidigare har sagts, inom ramen för skyddstillsyn finnas möjlighet att under vissa förutsättningar utöva en särskilt intensiv tillsyn av den dömde.

Villkorligt fängelse

En minskad användning av frihetsstraff blir följden om man i påföljdssystemet mellan skyddstillsyn och fängelse för in en ny påföljd som innebär kriminalvård i frihet. Kommittén vill uppnå detta mål genom att som en ny påföljd åter föra in den form av villkorlig dom som fanns före brottsbalken och som innebar att domstolen vid ådömande av fängelsestraff medgav anstånd med straffverkställigheten under en viss prövotid. Påföljden bör kallas *villkorligt fängelse*. Den innebär alltså att domstolen mäter ut ett fängelsestraff men samtidigt medger anstånd med verkställigheten. Om ett kortvarigt frihetsberövande ändå är oundvikligt av främst allmänpreventiva skäl, bör domstolen kunna medge anstånd med en del av verkställigheten. Den del som skall verkställas får då inte överstiga tre månader.

Villkorligt fängelse skall förekomma i två former, med och utan övervakning. Villkorligt fängelse utan övervakning skall helt sakna verkställighetsinnehåll, medan villkorligt fängelse med övervakning skall ha ett verkställighetsinnehåll som överensstämmer med skyddstillsynens med vissa undantag i fråga om påföljdstidens längd, åtgärder vid misskötsamhet och reaktionen vid återfall. I likhet med övriga frivårdspåföljder bör villkorligt fängelse kunna kombineras med böter.

Villkorligt fängelse utan övervakning är avsedd att användas för lagöverträdare, som inte är i behov av tillsyn, i de fall då straffvarning antingen på grund av brottets svårhet eller på grund av återfall anses inte kunna komma i fråga och ovillkorligt fängelse inte är oundgängligt. Villkorligt fängelse med övervakning är avsedd att användas i motsvarande fall, när lagöverträdaren är i behov av tillsyn. Detta bör särskilt vara aktuellt i fråga om de lagöverträdare som nu ådöms fängelsestraff på grund av täta återfall i förmögenhets- eller våldsbrott. Genom det konkreta straffhotet bör den nya påföljden ha ett högre allmänpreventivt värde än villkorlig dom och skyddstillsyn och därför kunna användas för svårare brott än dessa påföljder. Villkorligt fängelse bör bara ersätta fängelsestraff och inte tillämpas när domstolarna f. n. skulle vara beredda att ådöma villkorlig dom eller skyddstillsyn.

Genom att villkorligt fängelse kan tillgodose även tämligen högt ställda allmänpreventiva krav bör ett mer nyanserat påföljdsval bli möjligt för vissa brott som, trots att de inte kan anses som svåra, med hänsyn till sin särskilda art i regel anses böra leda till frihetsberövande påföljd. Detta gäller för sådana brott som misshandel, våld eller hot mot tjänsteman, olovlig körning, olovlig vistelse i riket och rymning.

Vad sedan gäller påföljdens utformning föreslår kommittén att det vid villkorligt fängelse, till skillnad från vad som skall gälla vid straffvarning och skyddstillsyn, skall löpa en prövotid. Denna bör vara två år eller, om det utmätta straffets längd är sex månader eller mindre, ett år. Eftersom verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning bör vara detsamma som i skyddstillsyn, föreslås att övervakningstiden dock alltid skall vara ett år.

Liksom vid skyddstillsyn bör övervakningen efter dom på villkorligt fängelse som regel starta från domsdagen. Domstolen bör även ges rätt att förordna att den ovillkorliga delen av ett i övrigt villkorligt fängelsestraff skall gå i omedelbar verkställighet, om lagöverträdaren också ställs under övervakning.

Villkorligt fängelse utan övervakning bör i likhet med straffvarning sakna sanktionssystem i fråga om misskötsamhet. Villkorligt fängelse med övervakning bör ha ett sanktionssystem som överensstämmer med skyddstillsynens utom vad avser den yttersta reaktionen. Det ligger nämligen i påföljdens idé att denna bör vara det villkorligt medgivna anståndets förverkande. Anståndet föreslås därför kunna helt eller delvis förverkas. Eftersom det är svårt att tänka sig allvarlig misskötsamhet som inte är förenad med nya brott, bör det dock normalt vara tillräckligt om någon månad av det villkorligt medgivna anståndet förverkas.

Det ligger vidare i påföljdens natur att det villkorligt medgivna anståndet i regel bör förverkas vid återfall i brott. Eftersom hänsyn emellertid härvid bör tas till vad som har avtjänats av det tidigare straffet, bör domstolen i en sådan situation göra en helt ny påföljdsbestämning som skall avse både den gamla och den nya brottsligheten. Om rätten ändå skulle stanna för fortsatt kriminalvård i frihet, bör den undanröja det gamla villkorliga fängelset och på nytt döma till villkorligt fängelse. Det finns då möjligheter att genom påföljdens innehåll åstadkomma den upptrappning av påföljdsvalet som ter sig naturlig på grund av återfallet.

Kostnader och genomförande

Enligt direktiven om finansiering av reformer kan kommittén inte föreslå andra reformer än dem som ryms inom ramen för befintliga resurser. Flera av kommitténs förslag påverkar resursfrågorna. Nya former av tillsyn skall sålunda kunna förekomma. Övervakningen skall bli intensivare och därmed arbetsbelastningen på tjänstemännen och lekmannaövervakarna större. Tjänster för vårdare föreslås inrättade vid vissa storstadsdistrikt.

Samtidigt syftar kommitténs förslag till att begränsa användningen av frihetsstraff och även i övrigt ge förutsättningar för att tillgripa mindre ingripande påföljder än f. n. Det är emellertid svårt att beräkna förslagens ekonomiska konsekvenser i dessa avseenden, eftersom rättsutvecklingen påverkas av alltför många faktorer som inte kan förutses. Förslagen torde emellertid inte leda till ökade utan snarare till minskade kostnader. Slutligen föreslås att övervakningstiden vid skyddstillsyn skall förkortas från normalt två år till ett år.

Det sistnämnda förslaget beräknas medföra att det genomsnittliga antalet frivårdsklienter minskar med ca 2 500 och övervakarersättningarna med ca 3 milj. kr om året. För denna kostnad beräknas ca 5 000 personer kunna anlitas som biträden vid övervakningar. Förslaget om utvidgad tillämpning av straffvarning beräknas leda till ett minskat klientantal för frivården med 1 200–1 300 personer. Å andra sidan beräknas genom minskad tillämpning av fängelsestraffet klientantalet inom frivården öka med drygt 500 personer, samtidigt som platsbehovet på anstaltssidan beräknas minska med 175 platser. Kostnaderna på anstaltssidan beräknas därigenom minska med 23,8 milj. kr om året om än först efter hand, när den ändrade tillämpningen slår igenom på fängelsepopulationen.

Totalt beräknas för frivårdens del det genomsnittliga klientantalet minska med ca 3 200 personer. Det är emellertid det mest lättarbetade klientelet som försvinner, medan det som tillkommer torde vara problemfyllt. För att

frivården skall kunna få önskad intensitet är det nödvändigt med en sänkning av antalet klienter per handläggande tjänsteman. När viss hänsyn tagits till att skyddskonsulenten torde behöva bli avlastad vissa av sina nuvarande arbetsuppgifter, beräknas kommitténs förslag medföra att antalet klienter minskar med fem till drygt 31 per handläggare. Ändå torde det vara nödvändigt med vissa resurstillskott i storstadsdistrikten. Kostnaden för vårdartjänster inom frivården beräknas till 145 000 kr om året per tjänst.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1983. Genomförandet bör dock ske samtidigt med genomförandet av vissa förslag rörande den villkorliga frigivningen och övervakningsnämnderna som fängelsestraffkommittén f. n. utarbetar.

Summary

Introduction

The Committee's terms of reference are given *in extenso* in the Ministry of Justice document Dir. 1979:35. An English translation is available.

The terms of reference stress that the Committee's work should be seen as contributing to the further development of a criminal policy which seeks to reduce the use of sanctions involving deprivation of liberty. This means that the Committee should try to find alternatives to such sanctions which would be more effective than the currently available forms of treatment in freedom.

The Committee was required by the terms of reference to devide its work into two main parts. Priority was to be given first to investigating the possibility of making the existing sanction of probation more effective within the general framework of the current system of sanctions. Thereafter the Committee should examine the desirability of introducing alternative innovative sanctions into the present system and make recommendations.

In order to guide the Committee's work on matters of both principle and practice, the terms of reference take up the following matters.

It would seem to be a general opinion that recidivism rates among those sentenced to probation are too high. This in itself is a reason to review and clarify what should be the main tasks in probation work. Traditionally the two main tasks have been seen as the provision of control and help. The latter function was especially stressed during the first period after the Swedish Penal Code entered into force in 1965. More recently however attention has focussed more on the controlling function and the time is now ripe to go further in this direction. The probation sanction should thereby become more effective than it is today.

So far as possible changes are concerned, the terms of reference take up the question whether the probation sanction can be based on the idea of a penal tariff, for instance by relating the period of supervision or the total probationary period – within given limits – to the nature of the offence and other relevant circumstances. Furthermore, the requirement for the probationer to maintain contact with the supervision authorities should be given a clear and definite content at the time of sentence. The Committee on Probation was also asked to review the existing provisions concerning the general requirement for the probationer to be of good behaviour as well as those regulating special conditions or directives which can be combined with probation. Of importance in this connexion is the question of what kinds of

sanctions should be invoked when a probationer fails to observe the conditions attached to his or her probation. Finally, there is the question of when supervision should actually start and whether any modification of existing provisions should be considered.[1]

Quite apart from the foregoing considerations, the terms of reference give the Committee on Probation freedom to consider other changes concerning probation as well as conditional sentence.[2]

In this interim report, the Committee presents its conclusions and recommendations on changes which might be made within the broad framework of the existing system of sanctions. But the Committee has been obliged even so to give consideration to one of the innovative alternatives to imprisonment which has been put forward in Sweden i. e. intensive supervision. This was necessary since such a sanction could not be introduced without having important implications for the content and methods of regular probation. The Committee's terms of reference in fact left open the question whether intensive supervision – if it were to be recommended – should have the status of an independent sanction or be seen as a way of supplementing the present provisions on probation. It therefore was important to study the possibility of drawing a clear distinction between intensive supervision and regular probation at an early stage. The necessity of deciding on the status which might be accorded to intensive supervision was further emphasized by the fact that, under the terms of reference, intensive supervision should not be ordered unless there were good reasons to think that it could be carried out in practice.

General argumentation

The Committee believes that a more effective enforcement of probation can be achieved and will contribute to a reduced use of sanctions involving deprivation of liberty. The first aim means increasing the possibilities to counteract tendencies favourable to recidivism among probationers. The second means improving the credibility of the sanction in the perception of the courts, thereby widening the possibilities with the choice of a sanction.

The Committee is also of the opinion that even if the so-called treatment ideology has not had the crime-reducing effects which had been hoped for earlier, yet it has had certain beneficial effects, sufficient to warrant that it should continue to influence the nature of non-institutional sanctions.

[1] It should perhaps be explained here that current provisions allow for a period of up to 3 weeks to elapse (4 weeks with Courts of Appeal) during which the probationer either must decide to appeal or sign a declaration of acceptance of sentence. In the absence of an appeal enforcement can only begin when the declaration has been made or at the end of the period. For certain sanctions however – and under certain conditions – it has been possible to commence enforcement directly after sentence in a court of first instance.

[2] Conditional sentence means that the offender must, during a probationary period of two years, abstain from crime and be of good behaviour. If a new offence is committed during the probationary period, the court may, in addition to the sanction for that offence, vacate the conditional sentence and order a new sanction for the original offence. No supervision of the offender is entailed with conditional sentence.

The main thrust of the Committee's considerations is in the direction of intensifying the contact between supervised persons and their supervisors and giving these contacts a richer content.

The Committee not only recommends a more intensive probation but also two other modifications of the existing system of sanctions. The first concerns the use of the conditional sentence which at present is limited, *inter alia*, by the fact that it can only be used, "if, with particular consideration of the defendant's character and other personal circumstances, there are firm reasons for assuming that supervision or some other more far-reaching measure is not needed to restrain him from further criminality".[1] In short, the sanction is intended for offenders with good prognosis. The Committee on Probation is of the opinion that this requirement might be mitigated. Conditional sentence could then be used with a wider application. Having regard to the essential nature of this sanction – which is in effect a serious warning to the offender – the Committee recommends that the conditional sentence should be re-named and called "penal warning".

The second modification concerns a new non-institutional sanction to be called "conditional imprisonment". In essence this would mean that the court would pronounce a sentence of imprisonment but grant a total or partial suspension of its enforcement.

These proposals are described in greater detail in subsequent sections of this summary.

The tasks of probation

It is clear that any proposed changes in the probation system must be rooted in an analysis and definition of the main probation tasks. The Committee strongly affirms that if probation is to be seen as a real alternative to deprivation of liberty, then an over-riding aim must be made through the use of measure which seek to induce the probationer to fulfil the conditions laid on him or her as a consequence of sentence and through measures of personal help and support. In addition, the attempt must be made to place the probationer in such settings that he or she is exposed to positive influence from the immediate social environment. Such an approach can be expected to enhance both the individual and general preventive effect of probation.

Probation

The Committee makes a number of proposals for change in the form of probation all of which are intended to intensify the manner of enforcement. As previously mentioned it is hoped thereby to give wider scope to the courts in the choice of sanction. A consequence of the Committee's proposals would be that probation might well be used for more serious offences, and even after more recidivism, than is currently considered possible. But, probation, it is urged, should continue to be used only where it is justifiable from the standpoint of individual prevention to place an offender under supervision. Neither the length of time under probation nor the intensity of contact between the sentenced person and the probation service should be decided *solely* in relation to the seriousness of the offence. The Committee thus rejects

[1] Ch. 27. Sect. 1 Swedish Penal Code.

the idea of introducing an element of a penal tariff based only on the offence into probation.

One recommendation made is that the ultimate responsibility for supervision should be transferred from the supervision boards[1] to the local chief probation officer.[2] The proposal is one of several recommendations which, together, are intended to get supervision started at the earliest possible moment. Even under existing law, local chief probation officers can offer – but of course not compel – someone accused of an offence and subject to a social enquiry report, a "contact person". The contact person is asked to give advice, support and help concerning any personal or social problems which may be present. No control function is exercised by a contact person nor is he or she required to report on the accused. But the period before trial is often one when such a contact person can make an important contribution and secure a marked degree of co-operation from the accused. The Committee on Probation believes that contact persons could be used far more often than is the case today and that they might quite naturally go over to being private supervisors after a sentence to probation has been passed. [3] There seems much to be said for placing full responsibility for the provision of supervision on the local chief probation officer since it is he, and not a supervision board, who has responsibility to assist accused persons and is therefore well placed to facilitate the transition between such help to supervision at or close to the time when sentence is passed. The court hopefully would in many cases then be able to designate the private supervisor at the time of sentence. A supervisor, whether private or professional, should always be designated when sentence is passed.

The Committee also wishes to see opportunities given for more variation in ways of supervising probationers. To begin with the goal should be to appoint a private supervisor in every case. Where this is not possible a professional probation officer must, as now, take over, at least temporarily. But in addition to the supervisor it should be possible to designate other laymen as auxiliaries in those cases where this would be justified by the personal circumstances of the sentenced person. This would give opportunity, for instance, to make use of group supervision and of contact persons at place of work. In this context the Committee urges an extension of the experiment in the Linköping and

[1] Supervision boards are appointed for all probation offices. The chairman is a judge and they are responsible for a number of formal decisions. Thus, for example, if it has not proved possible to find a suitable private supervisor for the sentenced person at the time of sentence (Swedish probation relies on a large corps of such supervisors for direct contact with the offender) the supervision board will designate such a person at a later date. Decisions to warn offenders in breach of conditions or to arrest those out of contact are also taken by supervision boards.

[2] The term used here means the professional probation officer in a district office who is the head of that probation unit and has administrative responsibility for it.

[3] It is estimated that some 30 % of probation clients have such severe problems – notably in connexion with alcohol and drugs – that only a professional has time to cope with them. Otherwise, Swedish probation makes extensive use of private supervisors. Currently some 9 000 persons are acting as private supervisors. The total number of offenders under supervision at any one time is made up of some 12 500 probation cases plus about 3 000 parole cases. About 70 % are supervised by private supervisors.

Norrköping districts to include the major cities of Sweden.[1]

The present remuneration to private supervisors would appear to be too low improve recruitment to any real extent.[2] Having regard to this and to the current need for economic stringency, the Committee suggests that the possibility of abolishing the fee but making more generous recompense for expenses, cost income, etc. be examined.

The present possibility of combining a probation order with fines or imprisonment should be maintained. But in order to widen the area of application of probation, it is proposed that the maximum amount for fines be raised.[3]

The length of probation supervision is the subject of recommended simplification.The present system provides for a supervision period which is separate from a probationary period. This makes for a complicated system which is not easily understood by probationers. Also relevant in this context is the fact that the risk of recidivism is greatest during the first months after sentence and thereafter tapers off. The Committee wishes therefore to emphasize intensity in supervision rather than length of period. Even the possibility of prolonging supervision, it is suggested, should be abolished since this too can lead to a period of supervision which differs from the probationary period.[4] Nor, in the view of the Committee, should the personal situation of the offender alone, as assessed by the supervising authorities, lead to a prolongation of the sanction. If the period for supervision is modified so as to be not unduly long – but certainly intensive – the present provisions concerning the shortening of the supervision period lose their relevance and can be abolished.

The foregoing considerations have led the Committee to propose that supervision shall be for one year, neither more nor less. The advantages attaching to having a probationary period which coincides with the supervision period are so great that they outweigh the disadvantages. (The main disadvantage is that with a very short probationary period, the original probation sentence cannot be annulled and the original offence re-assessed to the same extent as now in the event of a fresh offence.) The Committee thinks therefore that the probationary period should also be for one year, but since that supervision period and the probationary period would always coincide, there would be no point in retaining the notion of a probationary period as

[1] The experiment involves seconding a small number of prison officers to the probation districts concerned primarily to assist in outreach work. A short account of this experiment is available in English from the National Prison and Probation Administration, Research and Development Unit, S-601 80 Norrköping, Sweden.

[2] Private Supervisors are paid a fee of 50 Swedish crowns per month and given 50 Swedish crowns to cover expenses i. e. about 20 U. S. dollars per month *in toto*. The fee is subject to tax.

[3] This refers to the special form of fines used in Sweden and known as day-fines. The severity of the offence is assessed on a scale of days from 1–120. The amount payable per day is then assessed in relation to available income. The Committee recommends that the present maximum be increased to 180 day fines.

[4] The present position can be summarised as follows. The probationary period is for three years. Supervision may cease after one year and shall cease after two years unless exceptional reasons exist for extending it into the third year.

something separate from the supervision period. The notion of a probationary period could therefore be abolished.

A requirement for the sentenced person to maintain contact with the supervising authorities must be the keystone in the content of the probation measure. The wish expressed in the terms of reference that the requirement should come to clear expression at the time of sentence, can be met through a general provision concerning what is to be regarded as normal contact frequency. This, in the view of the Committee, should be expressed in contact-hours for the supervision year and normally amount to at least 50 hours. The distribution of these hours is expected to vary over the year. Contact generally should be most intensive at the beginning of supervision with successive reduction thereafter. But the distribution of the total time must be tailored to fit the individual case. The primary contact should be with the private supervisor. Contact with the professional probation officer responsible for the case would ordinary come in second place. The local chief probation officer should issue clear instructions in each individual case concerning contact liability.

The terms of reference require the Committee to examine whether a degree of penal tariff should be expressed in the probation sanction. As mentioned earlier, the Committee rejects the notion of relating the length or intensity of probation solely to the offence. It is however another matter where a serious offence is committed by an offender whose personal situation is such that there is special need of supervision. In such cases the Committee considers that the court should be given the possibility of ordering an intensive supervision for from 1–4 months. The necessary pre-conditions would be that the offence was serious *and* that the offender was in special need of supervision. The measure would seem to be particularly relevant in the case of recidivating offenders. Intensive supervision should mean a doubling of the contact frequency between offender and supervisor by comparison with regular probation. The local chief probation officer would of course issue instructions concerning contact liability.

Other requirements, apart from contact, come to expression in the general condition to be of good behaviour, in the liability to give information on personal circumstances and in special conditions or instructions related to the individual case. The Committee does not recommend any radical changes in these elements of present probation, but it does suggest that the local chief probation officer should have the power to issue special directives or instructions as well as the court. These directives or instructions may relate to place of residence, education, vocational training or work and medical treatment.

The Committee's proposals for making the probation sanction more effective cannot be realized in practice unless there exists some way of reacting when the probationer breaks the conditions of his or her probation. The present possibilities for such a reaction are limited to two measures and these have little effect. The Committee proposes therefore the following measures as reactions to breach of conditions.

To begin with there should naturally be the possibility of recourse to admonition and advice by the private supervisor, the probation officer with responsibility for a particular case and by the local chief probation officer. In

order to make this possible the Committee suggests that the local chief probation officer be empowered – just as the supervision boards are today – to request police assistance in finding and seizing any missing probationer. The special conditions or instructions are especially useful reactive measure and can, under the Committee's proposals, be issued by a local chief probation officer. A formal warning should be retained as a reactive measure to be used by either court or local chief probation officer.

When a local chief probation officer has exhausted his own possibilities or considers them inadequate, he should turn to the court.[1] The court should have the possibility to detain the offender for a week, or, if special reasons exist, two weeks. The detention of a probationer should be seen first as a way of finding and seizing a probationer who has withdrawn himself from supervision. But the court has also the possibility of using it as a measure of reaction over and above this, but, as said above, for a maximum period of two weeks. With such a widening of the existing powers for seizing and detaining, the Committee sees no need for other measures involving deprivation of liberty.

The ultimate measure which could be taken – just as is the case today – would be the annulment of the probation order and the substitution of a new sanction for the offence. This however should, in the Committee's view, only be possible where the probationer has previously been warned, or the subject of special conditions or instructions or where any of these measures would appear to be wholly without point by reason of total refusal to co-operate in the supervision process. In order that such a commutative reaction can take place speedily, the Committee recommends some simplification of existing procedures for placing the case before a court.

The Committee had also to consider the question of immediate enforcement of the probation sentence. The Committee proposes that enforcement should always start immediately after sentence has been passed unless the court orders otherwise. Naturally it should be possible to take the question of immediate enforcement up in an appeal court with a view to securing inhibition. It is further proposed that where a sentence of imprisonment up to three months is passed in conjunction with a sentence to probation, that similar provisions for immediate enforcement should apply. If this were not done, delay in serving the imprisonment could seriously impair the rehabilitative efforts made as part of the probation.

The question of what should happen when a fresh offence is committed is of considerable importance for the question of reducing reliance on imprisonment. The Committee has therefore wished to widen the courts' possibilities to continue with probation despite a recidivist offence. But the Committee recommends that the present provision which empowers the court to order that an existing probation sentence can cover a new offence be abolished. The court should be able instead to pass a fresh sentence of probation. In order to avoid the inconvenience of having two sentences of probation running concurrently, it is suggested that the Penal Code be so modified that the previous probation sentence is annulled when the same sanction is used for a new offence.

[1] Current practice would involve his going to a supervision board. There is however a considerable likelihood of the abolition of supervision boards in the not too distant future chiefly for reasons of economy.

Conditional sentence

As previously mentioned, certain changes are proposed for this sanction, the most important being that the requirement for a good prognosis should be less stringent. This suggestion is justified for several reasons. To begin with the more intensive forms for carrying out probation which are recommended render that sanction less useful for first offenders who are not in need of considerable control and support. These offenders could instead be dealt with by a conditional sentence. Priority can thus be given to using probation resources with those offenders who need them most. A further beneficial effect of a less stringent demand for good progonosis can come about for the following reasons. A certain number of offenders are today sentenced to probation rather than conditional sentence because they have some problem or difficulty in their social situation. Such problems or difficulties may only be of temporary character and not very likely to affect future criminality. However, since the prognosis requirement is stringent some doubt may exist in the individual case and probation is used instead. The Committee's recommendations would – to some extent – have the effect of avoiding what many offenders find difficult to understand i. e. that social need leads to a more severe sanction.

A further possibility to widen the area of use is given by the recommendation that there should be an increase in the maximum number of day-fines which can be used in conjunction with conditional sentence.

Certain conditions which today are an integral part of the sanction should be abolished, thus giving the sanction a clearer and simpler form. Thus, the requirement to be of good behaviour and the possibility of requiring the payment of damages under penalty of being brought back to the court for breach of these conditions, should be abolished. In practice, almost no use has been made of these possibilities. Once these requirements are removed there is no need to retain the existing probationary period of two years. Since also the sanction would have no period of enforcement and lack any enforceable content, the present special provisions concerning the reaction with a new offence could also be abolished. New crime would be followed by a new sentence even if in accordance with general practice, some weight were given to the fact of recidivism when deciding a sanction. Because of the proposed changes in the form of the conditional sentence and to avoid any confusion with other sanctions, the Committee proposes that this sanction should instead be called *penal warning.*

Intensive supervision

Intensive supervision as an independent sanction was an essential element in the proposals put forward by the Committee on Youth Imprisonment [1] and a working party of the National Council for Crime Prevention on criminal policy. [2] When these proposals were circulated for comment, they were criticized as leading to an unduly complicated system of sanctions and to an inability to distinguish clearly between the intensive supervision sanction and probation during enforcement because of the similarity of content in the two sanctions. For these reasons the Committee on Probation considers that the question of a new sanction not involving deprivation of liberty must be taken

[1] Summary available in English under the title "Supervision Orders SOU 1977:83" from the National Prison and Probation Administration, Research and Development Unit, S-601 80 Norrköping, Sweden.

[2] Shortened version in English available from the National Council for Crime Prevention, Atlasmuren 1, 2 tr. S-113 21 Stockholm, Sweden.

up from a completely new standpoint. It has therefore rejected any possibility of proposing some form of intensive supervision as a separate sanction. As is clear from what has been said earlier about probation, it is within that sanction that there should be some possibility for intensive supervision under certain conditions.

Conditional imprisonment

If a new sanction not involving deprivation of liberty could be introduced which lay between probation and imprisonment, it would seem to be likely that a reduction in the use of imprisonment would follow. The Committee has wished to achieve this by recommending a sanction closely akin to the form of conditional sentence which was found in Swedish criminal law prior to the entry into force of the present Penal Code. That sanction meant that the court pronounced a sentence of imprisonment but suspended its enforcement during a probationary period. It is this element which lies at the centre of the Committee's proposal that a new sanction, *conditional imprisonment,* be introduced. If it appeared however that a short period of deprivation of liberty was unavoidably necessary for reasons of general prevention, then, the Committee suggests, a partial suspension of enforcement should be possible. The portion of the conditional imprisonment which could be served in prison should not however exceed three months.

Conditional imprisonment could, in the Committee's view, also be combined where necessary with supervision. Thus whilst conditional imprisonment without supervision would be a sanction with no special enforceable content, conditional imprisonment with supervision would have an enforceable content which must of course be defined. The Committee proposes that the supervision content should in general be the same as for probation. But certain differences are suggested concerning the length of the sanction, the measures to be taken in the event of misconduct or a new offence. It should be possible to sentence to fines in combination with conditional imprisonment in the same way as with the other non-institutional sanctions.

Conditional imprisonment without supervision, it is suggested, could be used where the offender was not in need of supervision but where the offence, either by reason of being serious or a relapse, could not be dealt with by a penal warning and imprisonment was unavoidable. Conditional imprisonment with supervision could on the other hand be used for similar kinds of offences where the offender was in need of supervision. The sanction would seem to be especially appropriate in cases where the offender is currently sentenced to imprisonment because of rapidly occuring recidivist offences involving theft or violence. Because the sanction involves a clearly stated penal threat it should rank higher in the punishment scale than a penal warning or probation and therefore be applicable for correspondingly more serious offences. Conversely, conditional imprisonment should not be used where the courts currently use conditional sentence or probation since it is intended to be an alternative to imprisonment.

Conditional imprisonment thus meets the demand for a fairly severe penalty on grounds of general prevention. If introduced, it should make possible a more modulated choice of sanction especially for those offences

which, if not exactly grave, are of such character that they usually are considered to merit imprisonment. Examples are assault, violence or threat to a public servant, unlawful driving, unlawful residence in the country and the military offence of absence without leave.

Conditional imprisonment, unlike a penal warning or probation, would however comprise a probationary period. This, the Committee proposes, should be for two years except where the imprisonment pronounced is for six months or less. In such a case the probationary period would be for one year. Since however the supervision content with a conditional imprisonment is designed to be identical with what obtains for probation, the period of actual supervision would be one year.

Just as with probation, the Committee would like to see enforcement begin at time of sentence. The court should also have the power to order that any partial enforcement of the sentence in prison should be immediately enforceable where the offender is also placed under supervision.

Since conditional imprisonment without supervision, like a penal warning, lacks an enforceable content, there is no need to provide for measures of reaction in the event of misconduct. But conditional imprisonment with supervision should make use of measures of reaction similar to those provided for misconduct when on probation. There is however one exception to this which concerns the severest reaction which can be involved. It lies in the very notion of conditional imprisonment that the severest reaction possible should be the forfeiture of the suspension granted. Since really grave misconduct is unlikely to occur except in conjunction with a new offence, it would appear to be sufficient to provide for the partial or total forfeiture of suspension.

It also lies in the nature of conditional imprisonment that the suspension should ordinarily be forfeited in the event of a new offence. Where this occurs, the court should take into consideration what has been enforced of the conditional imprisonment and pronounce a new sentence covering the original and the new offence. Where the court decides to continue with a non-institutional sanction it should annul the original conditional imprisonment and sentence to a new conditional imprisonment. The nature of the sanction is such that it gives scope for the increased punishment which the relapse would seem to merit.

Cost and implementation of the proposals made

The Committee on Probation has attempted to estimate what might be the practical and financial effects of its proposals.

The shortening of the probation supervision period is expected to reduce the daily average probation population by about 2500 persons. The corresponding reduction of costs for supervisor fees and supervision expences would be of the order of 3 000 000 Swedish crowns per annum (i. e. about 600 000 U.S dollars).

A further 1200–1300 persons, approximately, could probably be dealt with under penal warning. At the same time the possibility of sentencing to conditional imprisonment can be expected to lead to increases in the number on probation. This increase is estimated at rather more than 500 persons.

The net effect thus becomes a reduction in the daily average probation

population by about 3200 persons or slightly more than five probationers per full time working probation officer. Since however the recommendations made result in removing the easier cases from the purview of probation and requiring more intensive work with the more difficult cases remaining, this reduction in caseload is only advantageous.

The Committee's proposals for an increased use of non-institutional sanctions should also lead to a reduction in the costs of imprisonment. 175 places should be unnecessary and entail cost reductions of nearly 24 million Swedish crowns (i. e. 4 800 000 U.S. dollars). These savings of course would only be realized after a period of time when the effect of the new measures had made an impact on the prison population.

At the same time the widened opportunities for new methods of probation supervision must be expected to entail some additional costs, for instance with auxiliary supervisors and contact persons. But it is estimated that up to 5000 persons could be used in these ways within the amount of the reductions in costs achieved by a shorter supervision period. The further experimentation with prison officers seconded to certain probation districts must be reckoned as a further cost and would depend on the scale of the experiment.

The new legislation, it is proposed, should enter into force on 1st January 1983. The implementation of the recommendations made must however take account of, and be co-ordinated with, any proposals concerning conditional release and decisions on the future of the supervision boards. [1]

[1] These matters are being dealt with in another governmental committee, the Committee on Imprisonment.

1 Inledning

1.1 Kommitténs direktiv

Dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Sven Romanus, meddelade direktiv för kommittén i anförande till regeringsprotokollet den 15 mars 1979.

Han erinrade först om de allmänna överväganden som hade föranlett honom att föranstalta om en översyn på straffrättens och kriminalvårdens område och som hade återgetts i de tidigare samma dag givna direktiven till fängelsestraffkommittén (Ju 1979:04). Han erinrade sedan särskilt om sitt där gjorda uttalande om det väsentliga i att fullfölja den linje i det kriminalpolitiska utvecklingsarbetet som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder och avkorta längden på de frihetsberövanden som ändå måste göras av allmänpreventiva skäl. En fortsatt utveckling i sådan riktning måste, enligt vad han uttalade, förenas med strävanden att finna alternativ till frihetsstraff, som i möjlig mån innebär en effektivisering i förhållande till de nuvarande formerna av kriminalvård i frihet.

Han redovisade härefter vissa undersökningar rörande återfallsfrekvensen hos skyddstillsynsdömda och menade att en allmän uppfattning torde vara att återfallsfrekvensen ligger på en alltför hög nivå. Det föreföll också enligt hans mening tveksamt, om skyddstillsynen i nuvarande utformning över huvud taget bidrar till att minska återfallsbenägenheten hos de dömda i någon mera påtaglig utsträckning. Bl. a. på grund härav fanns det enligt honom skäl att genomföra en översyn i syfte att analysera och klarlägga frivårdens arbetsuppgifter.

Andra skäl för en sådan översyn utgjorde enligt departementschefen det förhållandet att de resurser som 1974 års kriminalvårdsreform medförde blivit fullt utbyggda, att utvärderingen rörande det s. k. Sundsvallsprojektet inom kort skulle komma att publiceras samt den diskussion som hade förts kring två nyligen framlagda förslag på området, nämligen ungdomsfängelseutredningens betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps rapport (1977:7) Nytt straffsystem – Idéer och förslag.

Till ledning för kommitténs arbete i fråga om principerna och detaljerna i ett ändrat frivårdssystem anförde han följande:

Frivården har som jag nämnt förut, f. n. en dubbel uppgift nämligen som kontroll- och som hjälporgan. Det var särskilt frivårdens hjälpande uppgift som kom att betonas under den första tiden av BrB:s tillämpning, något som otvivelaktigt kom att undanskymma kontrolluppgiften. Numera har emellertid den uppfattningen blivit

alltmera allmän, att frivårdens roll som ett organ för social service inte kan vara den huvudsakliga och inte heller en grundval för dess organisation. Att frivården tilläggs uppgifter på detta område måste ses som en kompromiss mellan på ena sidan den principiella uppfattningen att samhällets allmänna service skall tillgodose alla medborgare utifrån deras enskilda behov och på den andra hänsynen till de faktiska förhållanden som ändå gör särskilda hjälpåtgärder ofrånkomliga för kriminalvårdens klientel. Frivårdens stödjande uppgifter måste härvid främst inriktas på att utreda vilka stödåtgärder som bör vidtas av samhällets allmänna organ, att genom rådgivning påverka den dömde i sådan riktning att det blir möjligt att genomföra åtgärderna samt att förmedla kontakten mellan den dömde och de organ som skall svara för genomförandet.

Under senare tid har frivårdens kontrollfunktioner efterhand kommit mera i blickpunkten. Redan i 1973 års principbeslut om kriminalvårdsreformen slogs det fast att kontrollfunktionen borde ingå som en oskiljaktig del i allt frivårdsarbete. När något kontrollbehov inte längre är för handen, bör kriminalvårdens kontakt med den dömde upphöra. I den mån sociala behov då fortfarande föreligger skall dessa tillgodoses genom de sociala myndigheternas försorg (prop. 1973:1 bil. 4 s. 128). Kontrollfunktionen betonas också mer än tidigare i den nya frivårdsförordningen (1977:327), där regler om systematisk planering av övervakningen och om frivårdstjänstemännens kontrolluppgifter har lagts fast.

Enligt min mening är tiden nu mogen att gå längre på denna väg. I den tidigare denna dag beslutade lagrådsremissen om ändring i BrB har lagts fram förslag i denna riktning. Bl. a. innebär förslaget att verkställighetsinnehållet i skyddstillsynspåföljden blir fastare genom att övervakningsnämnden tilläggs befogenhet att meddela den dömde särskild föreskrift om vad som skall gälla för övervakningen. I sådan föreskrift får anges på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skall hålla kontakt med övervakaren. Vidare får föreskrivas skyldighet för den dömde att omedelbart lämna underrättelse om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Ett genomförande av detta förslag kommer enligt min mening att i förening med den redan gällande frivårdsförordningen utgöra en god grund för ett fortsatt arbete, som syftar till att göra kriminalvården i frihet mera effektiv än f. n. Kommittén bör därvid arbeta efter två huvudlinjer. Den bör dels undersöka möjligheterna att effektivisera frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Vad först gäller frågan om *ändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram* knyter sig intresset främst till skyddstillsynspåföljden. Inom ramen för den kritik som har riktats mot den allmänna utformningen av denna påföljd har till en början bl. a. pekats på att skyddstillsynens innehåll visserligen i betydande mån kan varieras på verkställighetsplanet men att möjligheterna för domstolen att genomföra motsvarande nyansering i samband med påföljdens ådömande är alltför små. I praktiken används emellertid skyddstillsyn för brott av starkt varierande svårhetsgrad. Mot denna bakgrund bör kommittén undersöka om det går att skapa ökade möjligheter för domstolarna att anpassa skyddstillsynens innehåll till vad som med hänsyn till brottets art och övriga omständigheter bedöms som rättvist och ändamålsenligt i det särskilda fallet. En utväg kan exempelvis vara att låta prövotidens eller övervakningstidens längd inom vissa ramar få bestämmas i domen.

Att det grundläggande innehållet i skyddstillsynen även i fortsättningen bör bestå i en skyldighet för den dömde att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna torde vara klart. Denna skyldighet bör i görligaste mån ges ett fast innehåll redan i samband med domen. En sådan ordning kan åstadkommas genom direkt tillämpliga allmänna föreskrifter eller genom regler som möjliggör att domstolen inom vissa ramar träffar ett avgörande i det enskilda fallet. Även en kombination av dessa båda metoder är tänkbar. Det bör emellertid inte vara uteslutet att skyldigheten till viss del också skall kunna ges

ett närmare innehåll vid behandlingsplanens utformning eller genom en i efterhand meddelad formell föreskrift.

De generella skötsamhetskrav som lagen f. n. ställer på den som har dömts till skyddstillsyn har kritiserats i den kriminalpolitiska debatten. Det har därvid gjorts gällande att de är alltför vagt utformade och att det såväl för den dömde som för verkställighetsmyndigheterna är av stor betydelse att det inte kan uppstå någon tvekan om vilka krav de har rätt att ställa på varandra. Kommittén bör undersöka om det är möjligt att precisera de allmänna kraven. En annan utväg kan naturligtvis vara att de helt eller delvis upphävs.

En viktig uppgift för kommittén i denna del är att se över de sanktioner som skall gälla i fall den dömde bryter mot vad som åligger honom i fråga om kontaktskyldighet e. d. De siffror som jag inledningsvis återgav visar att de nuvarande sanktionerna används mycket sparsamt. Detta kan hänga samman med en ovilja från verkställighetsmyndigheternas sida att begagna dem men också med reglernas konstruktion. Jag delar liksom åtskilliga remissinstanser BRÅ-gruppens uppfattning att det bör finnas ett sanktionssystem som är möjligt att tillämpa snabbt och konsekvent.

För att bli effektivt måste ett sådant system sannolikt innehålla en del ganska ingripande åtgärder, som i vissa fall kan innebära ett omhändertagande av eller ett kortvarigt frihetsberövande för den dömde. Liksom flera remissinstanser ställer jag mig emellertid något tveksam till tanken att vid villkorsöverträdelser använda frihetsberövanden som straff i egentlig mening för personer som undergår kriminalvård i frihet. Sanktioner av sådant slag bör enligt min mening helst fylla en funktion i frivårdsarbetet. Vad som för mig framstår som väsentligt är att möjlighet finns till snabbt ingripande för att återföra den dömde till en ordnad tillvaro, om han undandrar sig övervakningen eller på annat sätt bryter de föreskrifter som gäller för honom under prövotiden. Vid behov bör detta kunna ske exempelvis genom hämtning eller efterlysning. Kommittén bör pröva förutsättningarna för att tillägga skyddskonsulenten en befogenhet att föranstalta om åtgärder av sådant slag när det är nödvändigt för att möta en akut risksituation. Givet är att i den mån en efterlysning skall kunna resultera i ett kortvarigt frihetsberövande, bestämda tidsgränser för dess varaktighet måste läggas fast liksom möjlighet öppnas för den dömde att utan oskäligt uppehåll få åtgärden överprövad av domstol eller nämnd.

Förslaget i BRÅ-rapporten om en möjlighet att inom ramen för kriminalvården i frihet ålägga den dömde skyldighet att anmäla sig hos polisen har som nämnts mött motstånd vid remissbehandlingen. Jag är även för egen del av den uppfattningen att en sanktion av detta slag inte lämpligen bör kunna tillämpas som ett reguljärt led i påföljdssystemet. Detta behöver emellertid enligt min mening inte utesluta att de övervakande myndigheterna får befogenhet att tillfälligt förordna om anmälningsskyldighet hos lämpligt organ när den i särskilda fall bedöms fylla en funktion i frivårdsarbetet, t. ex. när överhängande risk föreligger för att den dömde annars drar sig undan övervakningen och återfaller i brottslig verksamhet. Också denna fråga bör prövas av kommittén. Kommittén bör vidare undersöka möjligheten av att även domstol tilläggs befogenhet att förordna om en sådan eller liknande sanktion i fall då den dömde lagförs för nytt brott och skyddstillsynen bedöms kunna bestå. Om kommittén skulle finna att en särskild form av intensivövervakning bör införas i påföljdssystemet – en fråga som jag återkommer till – kan en lösning vara att reservera möjligheten att förordna om anmälningsskyldighet av nu aktuellt slag för dem som undergår intensivövervakning.

Den mest ingripande åtgärd som enligt gällande ordning kan tillgripas mot den som inte fullgör sina åligganden enligt en dom på skyddstillsyn är att skyddstillsynen undanröjs och ersätts av annan påföljd eller att förordnande om anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § BrB meddelas. En följd av förslagen i den tidigare denna dag beslutade lagrådsremissen blir att möjligheten att under prövotiden förordna om anstaltsbehandling bortfaller. Det bör emellertid även i fortsättningen finnas bestämmelser som gör det

möjligt att omvandla skyddstillsynen till en mera ingripande påföljd vid allvarlig och upprepad försummelse från den dömdes sida att iaktta de regler som gäller för honom enligt påföljden. Nuvarande bestämmelser härom (28 kap. 8 och 9 §§ BrB) tillämpas ytterst sällan i praktiken. Detta torde hänga samman med att den procedur som f. n. är föreskriven är omständlig och tidskrävande. Initiativ till sanktionsåtgärden kommer vanligen från skyddskonsulenten. Hans yrkande måste dock i första hand prövas av övervakningsnämnden, som i sin tur skall uppdra åt åklagaren att efter egen sakprövning anhängiggöra talan vid domstol. Det ankommer sålunda på fyra olika myndigheter att i tur och ordning ta ställning till frågan om sanktionsåtgärden.

Det är självfallet inte något önskemål i sig att skyddstillsyn oftare än f. n. skall kunna omvandlas till en mera ingripande påföljd. Det är samtidigt uppenbart att gällande ordning måste förenklas för att hotet om omvandling skall få realitet för den dömde. Ungdomsfängelseutredningen har i sitt betänkande (s. 145) diskuterat olika möjligheter till en smidigare lösning som dock är kopplade till konstruktionen av den föreslagna påföljden tillsynsdom. Kommittén bör pröva om det är möjligt att införa ett enklare system även inom ramen för skyddstillsyn. Jag ser för egen del inte något avgörande hinder mot att skyddskonsulent tilläggs befogenhet att göra anmälan direkt till domstol i de fall det här gäller.

Om i enlighet med vad jag nu har förordat skyddstillsynens kontrollfunktion betonas och ett mera effektivt sanktionssystem införs, torde skyddstillsynen få ett väsentligt större värde från allmänpreventiv synpunkt än den nu har. Jag är emellertid i likhet med flertalet remissinstanser tveksam till den i BRÅ-rapporten framförda tanken att uppgiften att tillfoga den dömde ett obehag – ett strafflidande – skulle ses som en självständig funktion för frivården. Om reglerna utformas utifrån detta betraktelsesätt, riskerar man att ytterligare försvåra frivårdens redan nu ofta besvärliga dubbelroll. Härtill kommer att ett sådant synsätt torde vara svårt att förena med de praktiska realiteterna för frivårdsarbetet.

Enligt gällande ordning kan domstol och övervakningsnämnd meddela den som dömts till eller undergår skyddstillsyn vissa särskilda föreskrifter som avser den dömdes förhållanden. Sådan föreskrift kan avse vistelseort eller bostad, utbildning eller arbetsanställning samt läkarvård, nykterhetsvård eller annan behandling. Möjligheten att meddela sådana föreskrifter utnyttjas f. n. förhållandevis sparsamt och deras praktiska värde är av allt att döma tvivelaktigt. Ungdomsfängelseutredningen har föreslagit att föreskrifter av detta slag inte längre skall få meddelas.

Frågan om föreskrifter av den art som avses nu skall kunna meddelas inom ramen för kriminalvården i frihet utgör ett sedan länge flitigt diskuterat kriminalpolitiskt spörsmål. Det måste numera ses bl. a. mot bakgrund av vad som föreslås i den på föredragning av chefen för socialdepartementet beslutade lagrådsremissen den 18 december 1978 om vård utan samtycke inom socialvård och sjukvård. Förslaget innebär bl. a. att det för personer över 20 års ålder inte längre skall finnas möjlighet att besluta om vård utan samtycke inom sociallagstiftningen. I stället föreslås att lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall skall göras om till en lag om psykiatrisk vård och vård av missbrukare i vissa fall. Enligt lagförslagets bestämmelser skall den som missbrukar alkohol eller narkotika kunna beredas vård oberoende av samtycke, om han till följd av missbruket är i trängande behov av avgiftning och psykiatrisk vård i samband med denna och utebliven vård skulle innebära allvarlig fara för hans hälsa eller liv eller för annans personliga säkerhet eller hälsa. Vård med stöd av dessa bestämmelser skall kunna pågå i högst fyra veckor.

Möjligheten att inom ramen för kriminalvård i frihet meddela föreskrifter om exempelvis nykterhetsvård kan naturligtvis ses som en avvikelse från den i den aktuella lagrådsremissen antagna principen att tvångsåtgärder mot vuxna inom ramen för sociallagstiftningen inte längre skall kunna förekomma. På samma sätt kan det hävdas att föreskrifter om läkarvård begränsar den enskildes valfrihet enligt sjukvårdslagstiftningen och föreskrifter om bostad eller vistelseort den rörelsefrihet som i princip

tillkommer medborgarna enligt regeringsformen. Samhällets ingripanden mot brott måste å andra sidan alltid eller åtminstone oftast innehålla ett inslag av tvång. Om man i enlighet med vad jag förut har förordat vill höja effektiviteten av kriminalvården i frihet, är det inte utan vidare givet att man bör avstå från möjligheten att meddela föreskrifter av detta slag. Härtill kommer att en föreskrift om vård eller behandling som har meddelats med den dömdes samtycke och som ytterst är sanktionerad genom möjligheten att omvandla skyddstillsynen till en mera ingripande påföljd kan ses som en motsvarighet till vad som brukar kallas kontraktsvård (civil commitment), en fråga som jag senare kommer in på. Jag anser för egen del att spörsmålet i vad mån föreskrifter om den dömdes sociala förhållanden skall kunna meddelas inte är tillräckligt utrett för att ett ställningstagande nu skall kunna göras. Kommittén bör därför pröva frågan förutsättningslöst. I samband härmed bör kommittén belysa principerna för samarbetet mellan kriminalvården i frihet och andra samhällsorgan, särskilt när det gäller konsekvenserna av den reform på sociallagstiftningens område som nu förestår.

Enligt nuvarande ordning kan den övervakning som skall ske på grund av en dom på skyddstillsyn ta sin början först när domen vinner laga kraft och prövotiden sålunda börjar löpa. Tiden från det att domen har meddelats till dess den vinner laga kraft är – om ingen av parterna överklagar – tre veckor när domen har meddelats av tingsrätt och fyra veckor när den har meddelats av hovrätt. Den tilltalade har emellertid möjlighet att dessförinnan förklara sig nöjd med domen, vilket innebär att prövotiden omedelbart börjar löpa. Justitieombudsmannen Anders Wigelius (JO) har i skrivelse den 29 juni 1976 hemställt om en undersökning huruvida det finns anledning dels att ge domstolarna befogenhet att i dom på skyddstillsyn förordna att prövotiden skall räknas från dagen för domen och dels att upphäva rätten för den dömde att förklara sig nöjd med villkorlig dom och skyddstillsyn. Härigenom skulle enligt JO åstadkommas en viss effektivisering av övervakningsinstitutet samtidigt som en del praktiska problem som är förenade med nöjdförklaringarna skulle bortfalla. Skrivelsen bör överlämnas till kommittén för att tas i beaktande under utredningsarbetet.

Det bör även ingå i kommitténs uppdrag att pröva de olika uppslag beträffande villkorlig dom och skyddstillsyn som i övrigt har lagts fram i BRÅ-rapporten.

Kommitténs ställningstaganden till frågorna om hur frivården bör utformas inom ramen för påföljden skyddstillsyn får också betydelse för spörsmålet om vilka regler som i detta hänseende skall gälla under prövotiden efter villkorlig frigivning, om detta institut skall behållas. Det är visserligen inte givet att reglerna för de båda aktuella instituten på samma sätt som f. n. bör vara i huvudsak likartat utformade, men sannolikt finns det anledning att bevara åtminstone vissa gemensamma inslag. Den villkorliga frigivningen faller inom ramen för uppdraget åt den kommitté för prövning av frågor rörande fängelse och kriminalvård i anstalt, som regeringen tidigare i dag har bemyndigat mig att tillkalla. Jag vill också erinra om att det ankommer på den kommittén att pröva om övervakningsnämnderna bör behållas i sin nuvarande form och hur nämndernas och skyddskonsulentens befogenheter i så fall bör avgränsas i förhållande till varandra. Bl. a. av de skäl som har angetts nu blir ett nära och fortlöpande samarbete mellan de båda kommittéerna nödvändigt.

De frågor om utformningen av påföljden skyddstillsyn som jag har omnämnt här är visserligen väsentliga från både principiella och praktiska synpunkter. Det är emellertid sannolikt att behovet av ändringar i lagstiftningen i denna del blir förhållandevis begränsat, och ett omfattande underlag för arbetet finns redan tillgängligt genom ungdomsfängelseutredningens betänkande och BRÅ-gruppens rapport samt remissyttrandena över dessa. Av dessa skäl finner jag det lämpligt att kommittén överväger att ta upp de frågor som det här gäller med förtur och redovisa resultatet av sitt arbete i denna del särskilt.

Härefter övergick departementschefen till att behandla den andra av de huvudfrågor som han tidigare nämnde, nämligen frågan om nya alternativ till

frihetsstraff. Ett av de alternativ som han därvid framhöll särskilt är intensivövervakning. Han anförde:

Jag har i det föregående kortfattat redogjort för bakgrunden till BRÅ-gruppens förslag om *intensivövervakning* som en ny påföljd i BrB:s sanktionssystem. Motsvarande överväganden har till en del även legat till grund för ungdomsfängelseutredningens förslag beträffande utformningen av påföljden tillsynsdom. Remisskritiken mot sistnämnda förslag har främst gått ut på att det skulle göra påföljdssystemet mera svåröverskådligt, om man vid sidan av skyddstillsyn inför en ny påföljd som också den i det väsentliga består av övervakning och kontroll. Vidare har anförts att svårigheter sannolikt skulle föreligga att på verkställningsplanet nå fram till en reell skillnad mellan de två påföljderna. Samtidigt har emellertid flera instanser vitsordat att det kan finnas ett behov av en skärpt frivårdspåföljd, som skulle kunna tillämpas exempelvis när domstolen, vid återfall av den som tidigare har dömts till skyddstillsyn, vill undvika den mycket drastiska skärpning som det innebär att undanröja skyddstillsynen och döma till fängelse.

Med ledning av de synpunkter som har kommit fram vid remissbehandlingen av BRÅ-rapporten och ungdomsfängelseutredningens betänkande bör kommittén undersöka om det finns förutsättningar för och behov av att införa någon form av intensivövervakning som ett led i påföljdssystemet. Detta kan i så fall tänkas ske antingen genom att intensivövervakning görs till en särskild påföljd eller också genom att bestämmelserna om skyddstillsyn kompletteras. Oavsett vilken lösning som väljs torde den remisskritik som har förekommit mot ungdomsfängelseutredningens förslag visa att arbetetet till en del måste bedrivas med andra utgångspunkter än dem som har legat till grund för det förslaget. Bl. a. framstår det som angeläget att nå fram till tydliga avgränsningar mellan intensivövervakning och skyddstillsyn i ordinär form. En utväg kan vara att intensivövervakning förenas med uttryckliga regler, antingen i lag eller i domstolens dom, om i vilken omfattning den dömde skall vara skyldig att hålla kontakt med kriminalvårdsmyndigheterna. En förutsättning för att avgränsningarna inte skall framstå som konstlade på verkställighetsplanet måste å andra sidan vara att skillnader mellan bestämmelserna om skyddstillsyn och ett regelsystem för en eventuell ny påföljd som innebär intensivövervakning inte föreskrivs i andra fall än när förutsättningar finns för att upprätthålla dem i praktiken. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att det i enlighet med vad jag förut har sagt bör vara en utgångspunkt för kommitténs arbete att sanktionssystemet inom ramen för påföljder som innebär övervakning skall göras mera effektivt än det nuvarande. Finner kommittén att intensivövervakning bör införas i påföljdssystemet bör den också på sätt som jag tidigare har angett pröva om påföljden i särskilda fall skall kunna förenas med en skyldighet för den dömde att anmäla sig hos lämpligt organ.

Kommittén är enligt direktiven oförhindrad att ta upp även andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget. Under arbetets gång bör även utvecklingen på området i Norden i övrigt beaktas och tillfällen att uppnå rättslikhet tas till vara.

I direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer, intagna i regeringsprotokollet den 13 mars 1980, anförde dåvarande chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, att utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser.

1.2 Kommitténs arbete

Enligt direktiven skall kommittén med förtur kunna ta upp frågan om en effektivisering av påföljden skyddstillsyn och redovisa resultatet av sitt arbete i denna del särskilt. Kommittén har också arbetat med denna utgångspunkt. Som närmare utvecklas i detta betänkande har det emellertid inte varit möjligt att i det sammanhanget lämna frågan om nya alternativ till frihetsstraff helt åt sidan. I kap. 12 redovisas därför förslag till en viss utvidgning av användningsområdet för påföljden villkorlig dom och till en ny påföljd, kallad villkorligt fängelse.

Kommitténs arbete berör i stor utsträckning frivårdspersonalens arbetsförhållanden. Kommittén har därför sett det som angeläget att inhämta deras syn på utredningsuppdraget. Förutom att frivårdspersonalen har varit representerad i kommittén genom två experter har även andra former av samråd förekommit.

Ordföranden och sekreteraren har regelbundet sammanträffat med en av Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän utsedd referensgrupp. Ordföranden och sekreteraren har deltagit i ett flertal regionkonferenser och informerat om utredningsarbetet och mottagit synpunkter på detta. Representanter för kommittén har således deltagit i konferenser i regionerna i Stockholm, Uppsala, Gävle, Västerås, Göteborg, Härnösand och Örebro. De har vidare deltagit i två av kriminalvårdsstyrelsen arrangerade frivårdsseminarier i Göteborg och Malmö samt i konferenser arrangerade av Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän i Norrköping och Ronneby. Sekreteraren har deltagit i ett styresmanna- och skyddskonsulentmöte i Göteborg och ett möte med regionchefer, skyddskonsulenter och övervakningsnämndsordföranden i Borås- och Växjöregionerna. Ordföranden har slutligen också deltagit i ett statsåklagarmöte i Stockholm och sekreteraren i ett av övervakarföreningen i Örebro län arrangerat medlemsmöte.

För att inhämta lekmannaövervakarens syn på utredningsuppdraget har kommittén anordnat en hearing med en representant från Övervakarnas Riksförbund.

Brottsförebyggande rådet har arrangerat seminarier som har berört utredningsarbetet. Ordföranden eller sekreteraren har således deltagit i ett seminarium angående rattfylleri och ett angående straffvärde och straffmätning.

Med tanke på direktivens önskemål om nordiskt samarbete har ordföranden och sekreteraren deltagit i ett av justitiedepartementet ordnat nordiskt möte, där representanter från motsvarande kommittéer i Danmark, Finland, och Norge har varit närvarande. Information har också på annat sätt erhållits om pågående lagstiftningsarbete i de övriga nordiska länderna.

Kommittén har avgett remissyttranden över

1. betänkandet Kontraktsvård inom socialtjänsten (Ds S 1980:3), avgett av kontraktsvårdsutredningen,
2. betänkandet Trafiksäkerhet – problem och åtgärder (Ds K 1980:6), avgett av trafiksäkerhetsutredningen,
3. delbetänkandet LVM – Lag om vård av missbrukare i vissa fall (SOU 1981:7), avgett av socialberedningen.

Justitiedepartementet har till kommittén överlämnat den i direktiven

omnämnda skrivelsen från JO rörande tiden för prövotidens början för att tas i beaktande under utredningsarbetet. Kommittén har vidare från departementet för kännedom erhållit ett brev från tf. skyddskonsulenten Arne Abrahamsson rörande skyddskonsulents yttranden i påföljdsfrågor.

2 Gällande rätt

Det allmänna påföljdssystemet i BrB innehåller en rad olika påföljder. En är frihetsberövande, nämligen fängelse (26 kap.). Två kan sägas utgöra alternativ till frihetsstraff, nämligen villkorlig dom (27 kap.) och skyddstillsyn (28 kap.). Övriga påföljder är böter (25 kap.) och överlämnande till särskild vård (31 kap.). Av påföljderna är det närmast villkorlig dom och skyddstillsyn som berörs av den del av kommitténs utredningsuppdrag som redovisas i detta betänkande.

Villkorlig dom kan i viss mån sägas fungera som en villkorlig påföljdseftergift. Den kan meddelas för brott som har fängelse i straffskalan, om brottets svårhet eller andra allmänpreventiva skäl inte hindrar det. En förutsättning är också att prognosen är god. Det skall finnas grundad anledning att anta, att den tilltalade avhåller sig från brott utan att övervakning eller annan mer ingripande åtgärd behöver tillgripas. För den dömde gäller en prövotid av två år, då han skall visa skötsamhet och efter förmåga söka försörja sig, men någon övervakning äger inte rum. Villkorlig dom innebär sålunda ingen kriminalvård i frihet i egentlig mening. Rätten kan i samband med domen meddela föreskrift om hur en eventuell skadeståndsskyldighet skall fullgöras.

En villkorlig dom kan kombineras med ett bötesstraff vare sig böter är stadgade för brottet eller inte, om detta är påkallat för den tilltalades tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom, kan han av domstol meddelas varning eller föreskrift om skadeståndsbetalning. Som en yttersta sanktion kan också den villkorliga domen undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet.

Om den villkorligt dömde återfaller i brott under prövotiden, får den tidigare villkorliga domen förordnas omfatta även den nya brottsligheten endast om denna har begåtts före prövotidens början. Annars skall en ny påföljd utdömas vid sidan av den villkorliga domen eller också skall denna undanröjas och en påföljd av annan art väljas för alla brotten. Om den villkorliga domen står kvar, kan bl. a. prövotiden förlängas till tre år.

Skyddstillsyn innebär däremot kriminalvård i frihet i egentlig mening. Påföljden kan användas vid brott som har fängelse i straffskalan, om övervakning anses erforderlig och annan mer ingripande påföljd inte är påkallad. Om det lindrigaste straff som stadgas för brottet är fängelse i ett år eller mer, får skyddstillsyn användas bara om det finns särskilda skäl till det. På samma sätt som villkorlig dom kan skyddstillsyn förenas med böter. Av allmänpreventiva skäl kan skyddstillsyn också förenas med fängelse i lägst

fjorton dagar och högst tre månader.

Skyddstillsyn pågår under en prövotid av tre år. Det viktigaste inslaget i påföljden utgörs av övervakningen. Denna fortgår som regel i två år men kan såväl förkortas som förlängas, beroende på vilket övervakningsbehov som anses föreligga.

Den dömde är skyldig att hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning, att inställa sig hos övervakaren på kallelse och att i övrigt enligt dennes anvisningar upprätthålla förbindelse med honom. Den dömde skall vidare under prövotiden iaktta skötsamhet, efter förmåga söka försörja sig samt göra vad han förmår för att fullgöra en eventuell skyldighet att ersätta skada som har uppkommit genom brottet.

Om det anses behövligt för den dömdes samhällsanpassning, kan dessa generella krav i det enskilda fallet kompletteras med särskild föreskrift. Sådan föreskrift kan avse vistelseort eller bostad, utbildning eller arbetsanställning samt läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling. Föreskrift kan vidare avse tid och sätt för fullgörande av skadeståndsskyldighet. Särskild föreskrift kan också meddelas om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skall hålla kontakt med övervakaren samt om skyldighet för den dömde att omedelbart lämna underrättelse om utevaro från arbetsplats, skola eller annan i föreskriften angiven verksamhet eller inrättning.

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn, kan övervakningsnämnd förordna om övervakning, om denna har upphört, meddela ny eller ändrad föreskrift eller meddela varning. Vid allvarlig misskötsamhet kan nämnden hos åklagare göra framställning om att talan förs vid domstol om att skyddstillsynen skall undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet. Uppkommer fråga om att vidta åtgärd på grund av den dömdes misskötsamhet, kan denne omhändertas under högst en eller, om synnerliga skäl föreligger, högst två veckor. Ett sådant omhändertagande är inte avsett som en påföljd för misskötsamheten utan som ett medel att möjliggöra eller underlätta lämpliga åtgärder.

Om den till skyddstillsyn dömde begår nytt brott under prövotiden och den tidigare påföljden förordnas avse även den nya brottsligheten, kan vid sidan härav även ett bötesstraff utdömas. I vissa fall kan den fortsatta skyddstillsynen även kombineras med fängelse i minst fjorton dagar och högst tre månader. I samband med en fortsatt skyddstillsyn, liksom även då en särskild påföljd utdöms för den nya brottsligheten vid sidan av skyddstillsynen, kan beslutas om övervakning, om denna har upphört, eller om ny eller ändrad föreskrift. Prövotiden kan även förlängas till högst fem år.

I frivårdsförordningen (1977:329) finns bestämmelser som bl. a. närmare reglerar kontakterna mellan frivården och den dömde.

3 Tillämpningen av frivårdspåföljder

Statistik

Enligt officiell statistik stod den 1 januari 1981 14 658 personer under övervakning inom frivården, varav 11 754 var dömda till skyddstillsyn. Antalet nytillkomna övervakningsfall 1980 efter dom på skyddstillsyn var 6 387 personer. En enkät till frivården visade dock att det verkliga antalet frivårdsklienter den 1 april 1981 var ca 15 400 personer. Avrapporteringsrutinerna kan göra att det officiella antalet klienter tenderar att bli för lågt. Skillnaden kan uppgå till ca 600 personer.

Under 1980 dömdes 5 524 personer till skyddstillsyn. Dessutom förordnades för 3 691 personer att en tidigare ådömd påföljd skulle avse ytterligare brott, varvid den tidigare påföljden oftast torde ha varit skyddstillsyn. 200 av domarna på skyddstillsyn kombinerades med fängelsestraff och 1 539 med böter.

I rättstillämpningen har skyddstillsyn, helt i enlighet med vad som har avsetts i förarbetena till BrB, fått särskilt stor betydelse som påföljd för yngre lagöverträdare. Det är ingen överdrift att säga att skyddstillsyn har blivit den normala påföljden för unga lagöverträdare, som inte anses böra komma i fråga för överlämnande till barnavårdsnämnd, även vid ganska allvarliga brott, särskilt grova förmögenhetsbrott. Men även för äldre lagöverträdare tillämpas skyddstillsyn numera i stor omfattning. Av *tabell 1* framgår fördelningen av skyddstillsynsdomar under 1980 efter den dömdes ålder.

Under 1980 meddelade 7 759 villkorliga domar. 4 671 av dessa kombinerades med ett bötesstraff.

Skyddstillsyn tillämpas i betydande utsträckning för förmögenhetsbrott som betecknas som grova. Villkorlig dom är vanligast för lindrigare förmögenhetsbrott. Båda påföljderna tillämpas emellertid inte sällan även i fall då

Tabell 1 Personer dömda till skyddstillsyn 1980 efter ålder

	Ålder								
	15–17	18–20	21–24	25–29	30–39	40–49	50–59	60–	Summa
Antal	85	1 443	1 225	944	1 188	440	151	48	5 524
%	2	26	22	17	21	8	3	1	100

Källa: Uppgifter från Statistiska centralbyrån.

Tabell 2 Personer dömda till villkorlig dom och skyddstillsyn 1980 efter huvudbrott

Brott	Villkorlig dom	Skyddstillsyn
Misshandel	614	320
Grov misshandel	4	23
Övriga brott mot liv och hälsa	106	6
Brott mot frihet och frid	64	84
Ärekränkning	1	–
Sedlighetsbrott	39	53
Stöld	2 376	1 645
Grov stöld	103	341
Rån, även grovt	8	36
Motorfordonstillgrepp	244	367
Övriga tillgreppsbrott	22	19
Bedrägeri, även grovt	1 701	794
Häleri	496	283
Övrigt bedrägeri och annan oredlighet	18	14
Förskingring m. m.	197	58
Gäldenärsbrott	135	5
Skadegörelse	13	48
Allmänfarliga brott	5	15
Förfalskningsbrott	245	82
Mened m. m.	29	17
Våld, hot mot tjänsteman	133	146
Övriga brott mot allmän ordning eller verksamhet	14	13
Brott mot rikets säkerhet	1	–
Myndighetsmissbruk	3	–
Brott av krigsmän	324	36
Trafikonykterhet	343	597
Övrigt trafikbrottslagen	30	54
Narkotikastrafflagen	155	344
Varusmuggling	73	78
Övrigt	263	46
Summa	7 759	5 524

Källa: Uppgifter från Statistiska centralbyrån.

det allmänpreventiva intresset normalt anses kräva frihetsstraff. Påföljdernas fördelning på olika brottstyper framgår av *tabell 2.*

Av intresse i sammanhanget är också andelen drogmissbrukare inom frivården. Kriminalvårdens egen mätning den 1 april 1981 gav följande resultat.

23 % av frivårdsklienterna var narkotikamissbrukare. 27 % av dessa var grava narkomaner, vilket innebär att de injicerat narkotika under de sista två månaderna i frihet eller använt narkotika dagligen eller så gott som dagligen. 45 % av klienterna var alkoholmissbrukare. Härmed avses att klienten drack alkohol i sådan omfattning att det medfört fysiska, psykiska eller sociala skadeverkningar för honom eller hans närmaste omgivning. 12 % av klienterna missbrukade både narkotika och alkohol. 11 % av narkotikamissbrukarna missbrukade alltså inte alkohol och 33 % av alkoholmissbrukarna inte narkotika. 45 % av klienterna var missbruksfria. Bland kvinnorna var 28 % narkomaner och 40 % alkoholmissbrukare medan 46,5 % var missbruksfria.

Tabell 3 Övervakningsnämndernas beslut om åtgärder vid misskötsamhet av skyddstillsynsdömda 1977–1980, i antal och procent av det totala antalet beslut (N= 4 572)

Åtgärd	1977		1978		1979		1980		Summa beslut	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Beslut om varning	1,7	77	2,9	133	4,1	188	5,8	267	14,5	665
Förordnande om tillfälligt omhändertagande (siffrorna inom parantes anger *verkställda* beslut)	12,9 (8,6)	589 (392)	13,1 (9,0)	599 (412)	17,1 (11,1)	784 (507)	23,1 (15,0)	1 055 (687)	66,2 (43,7)	3 027 (1 998)
Meddelande om föreskrift	1,7	76	2,1	97	3,6	166	8,5	389	15,9	728
Framställning till åklagare om anstaltsbehandling	0,2	10	0,2	9	0,2	7	.	.	0,6	26
Framställning till åklagare om undanröjande	0,5	21	0,3	16	0,6	28	1,3	61	2,8	126
Summa beslut	16,9	773	18,7	854	25,7	1 173	38,8	1 772	100	4 572

De regionala skillnaderna var stora när det gäller narkotikamissbruket. Stockholm hade i det närmaste dubbelt så höga siffror som vissa landsortsdistrikt.

Skyddstillsynens sanktionssystem behandlas i avsnitt 11.10. I *tabell 3* redovisas som en bakgrund till detta statistik rörande övervakningsnämndernas tillämpning av detta system. I tabellen redovisas tillämpningen under flera år. Härav framgår att sanktionssystemet successivt har kommit till allt större användning. Detta torde till en del kunna förklaras av att skyddstillsynsklientelet tenderar att bli alltmer svårarbetat. Den ökade användningen torde emellertid också bero på en sänkt toleransnivå hos frivårdsmyndigheterna. Under de senaste åren har de, helt i enlighet med de intentioner som fastställdes i samband med 1974 års kriminalvårdsreform (prop. 1973:1 bil. 4 s. 128) med dess betoning av kontrollmomentet i skyddstillsynen, kommit att ställa allt större krav på klienterna.

Den som dömts till skyddstillsyn kan meddelas särskild föreskrift om vad som skall gälla under prövotiden. Sådan föreskrift kan meddelas antingen av domstolen redan i samband med domen eller av övervakningsnämnden senare under påföljdstiden. Kriminalvårdsstyrelsen har för kommitténs räkning inhämtat uppgifter från skyddskonsulentdistrikten om i vilken utsträckning skyddstillsynsklienterna har meddelats föreskrifter. Dessa redovisas i *tabell 4*. De avser förhållandena den 1 oktober 1980. Av tabellen framgår också vilken myndighet som har meddelat föreskriften.

Som framgår av tabellen meddelas föreskrifter i huvudsak av domstolar. Övervakningsnämndernas användande av föreskrifter som sanktion är mycket begränsat, ehuru det, som framgår av tabell 3, ökar. Av frivårdsklientelet totalt hade 17,6 % föreskrift i någon form. Av tabellen framgår vidare att det är föreskrifter om vård eller behandling som dominerar. Ungefär tre fjärdedelar av alla föreskrifter kan sägas i första hand avse vård medan en fjärdedel mer syftar till kontroll.

Tabell 4 Den 1 oktober 1980 gällande särskilda föreskrifter

Innehåll	Beslut av domstol		Beslut av övervakningsnämnd		Summa	
	%	Antal	%	Antal	%	Antal
Vistelseort eller bostad	47	16	53	18	100	34
Utbildning eller arbete	67	138	33	69	100	207
Läkarvård, nykterhetsvård eller annan behandling	94	1 496	6	102	100	1 598
Skadestånd	99	231	1	3	100	234
Kontaktfrekvens	.	.	100	68	100	68
Summa	88	1 881	12	260	100	2 141

Slutligen bör i detta sammanhang påpekas att bestämmelsen om föreskrift om kontaktfrekvens (28:6a BrB) vid tiden för undersökningen endast hade varit i kraft nio månader.

Återfallsstatistik

Frivårdens effektivitet kan uttryckas på olika sätt. Det förekommer helt naturligt olika meningar om hur effektiviteten mäts på mest rättvisande sätt. Frivårdens huvuduppgift är emellertid att motverka återfall i brott. En mätmetod är därför att undersöka återfallsfrekvensen bland frivårdsklienterna. Sådana undersökningar görs regelbundet. En har gjorts av brottsförebyggande rådet (BRÅ), publicerad 1976 i en promemoria (1976:2) Återfall vid olika reaktioner på brott. Samma år publicerade kriminalvårdsstyrelsens (KVS) utvecklingsenhet en annan i en rapport (nr 19) Skyddstillsynsdömda 1971 – en återfallsstudie. Dessutom gör statistiska centralbyrån (SCB) återkommande sådana undersökningar, vilka redovisas i byråns Serie R – Rättsväsen. Slutligen har KVS utvecklingsenhet nyligen gjort en återfallsundersökning avseende till skyddstillsyn dömda 1978.

De olika undersökningarna arbetar visserligen med olika material. Så avser BRÅ-promemorian exempelvis tre och fem års uppföljningstid för dem som dömts till skyddstillsyn 1966 medan KVS rapport avser tre års uppföljningstid för dem som dömts till skyddstillsyn 1971. SCB gör såväl tre- som femårsuppföljningar för alla dömda. Slutresultaten är ändå i hög grad överensstämmande i nu nämnda undersökningar. I korthet innebär de följande.

Av de till skyddstillsyn dömda återfaller i grövre brott inom tre år ca 31 % av dem som inte tidigare har lagförts för grövre brott (debutanter) och mellan 47 och 54 % av dem som tidigare har lagförts för sådant brott (recidivister). Motsvarande siffror för femårsuppföljningen är mellan 37 och 39 % för debutanter och mellan 53 och 57 % för recidivister. Skillnaden i återfallsfrekvens är således tämligen liten från tre till fem år efter domen medan skillnaden mellan debutanter och recidivister är mer betydande.

KVS undersökning avseende 1978 års klientel visar däremot högre återfallssiffror än övriga undersökningar. Uppföljningstiden var i denna

undersökning ändå bara två år och tre månader. 47 % hade under denna tid återfallit i brott. Bland debutanterna (som utgjorde 43,2 % av hela populationen) hade 41 % återfallit, bland gruppen med en tidigare dom (18,1 %) 43 %, bland gruppen med två tidigare domar (10,4 %) 46 %, bland gruppen med tre tidigare domar (7 %) 55 % och bland gruppen med fyra eller fler tidigare domar (21,3 %) hade 61 % återfallit inom uppföljningstiden. En indelning av detta klientel i olika "riskgrupper" med hänsyn till ålder och tidigare kriminell belastning visade högst återfallssiffror (71 %) för gruppen recidivister 20 år eller yngre och lägst (16 %) för gruppen debutanter 30 år eller äldre.

I de flesta undersökningarna redovisas även tiden fram till första återfall. SCB:s material, som i detta fall enbart utgörs av de s. k. debutanterna, visar då att av dem som har återfallit inom tre år efter domen har ca 60 % återfallit inom ett och ca 85 % inom två år. Av dem som har återfallit inom fem år har drygt 50 % återfallit inom ett och drygt 70 % inom två år. KVS undersökningar, som omfattade såväl debutanter som recidivister, visade att hälften hade återfallit inom sex månader och tre fjärdedelar inom ett år. I dessa undersökningar prövades också när risken för återfall är störst. Man tog då hänsyn till hur många som vid varje given månad var "utsatta" för risken att återfalla genom att räkna bort dem som redan återfallit. Det framkom då att risken för återfall var störst under de första månaderna efter domen. Risken var därefter konstant fram till omkring tolfte månaden, då den åter sjönk till en låg, och även stabil, nivå. Detta illustreras i *diagram 1*. Det visar att sannolikheten för återfall är 16 % fram till slutet av första kvartalet. Under andra kvartalet sjunker sannolikheten till ca 10 % och under andra halvåret till ca 6 %.

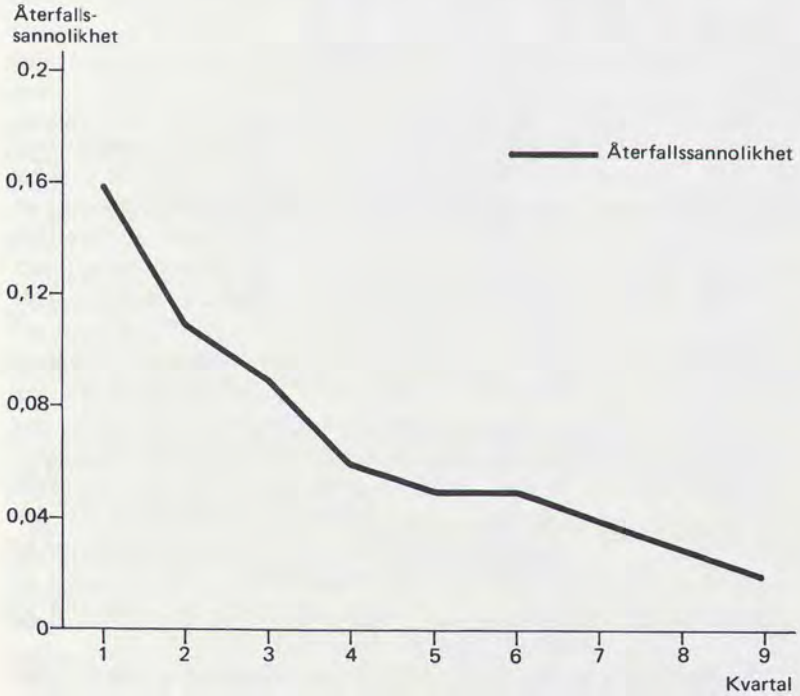


Diagram 1. Återfallssannolikhet vid olika tidpunkter.

Tabell 5 Återfall inom tre år för män och kvinnor som har lagförts för grövre brott 1975

Påföljd	Debutanter totalt antal	Återfall proc.	Recidivister totalt antal	Återfall proc.	Samtliga totalt antal	Återfall proc.
Fängelse 1–4 mån.	3 090	14	3 449	44	6 539	30
Fängelse 5– mån.	200	16	1 319	73	1 519	65
Skyddstillsyn	1 751	34	4 984	59	6 735	52
Villkorlig dom	3 211	10	1 055	23	4 266	14

Källa: SCB R 1981:5.1.

Även vid jämförelse med andra påföljder visar skyddstillsyn höga återfallstal. Som exempel visas i *tabell 5* andelen återfall inom en treårsperiod för personer som har lagförts för grövre brott 1975.

Förhållandet är detsamma för alla de nämnda återfallsundersökningarna, nämligen högre återfallssiffror för skyddstillsyn än för kortare fängelsestraff. De längre fängelsestraffen (fem månader och mer) visar däremot högre återfallssiffror än skyddstillsyn. I BRÅ:s undersökning har särskilt prövats i vilken utsträckning trafikonykterhetsbrotten har medverkat till de korta fängelsestraffens lägre återfallssiffror. Det visade sig då att de korta fängelsestraffens återfallssiffror visserligen steg markant, när trafikonykterhetsbrotten undantogs ur materialet, men att de ändå inte kom upp till den återfallsnivå som gäller för skyddstillsyn.

Sundsvallsprojektet

Frivårdens effektivitet har nyligen också ingående undersökts i samband med utvärderingen av det s. k. Sundsvallsprojektet. Riksdagen beslutade 1970 om en försöksverksamhet med kraftigt förstärkta resurser för frivården inom ett begränsat område – Sundsvalls skyddskonsulentdistrikt – i syfte att underlätta en framtida bedömning av frivårdens dimensionering och utformning (prop. 1970:100 bil. 4 s. 73, SU 1970:2, rskr 1970:2). Resultatet av utvärderingen har publicerats i en rapport från brottsförebyggande rådet (1979:3) Frivård och rehabilitering. Vad som framkommit om frivårdens effektivitet i samband med denna försöksverksamhet är naturligtvis av stor betydelse för dess framtida utformning. Å andra sidan har utvärderingen och dess resultat inte stått oemotsagda. Från frivårdshåll har kritik riktats mot såväl försöksverksamhetens uppläggning som mot tolkningen av dess resultat. Här bör därför lämnas en kortfattad redogörelse för såväl försöksverksamheten och dess resultat som de invändningar som har gjorts däremot. I övrigt kan hänvisas till rapporten, som även finns i sammanfattning, samt till en artikel av skyddskonsulenten i Sundsvall, som har publicerats i bl. a. Tidskrift för kriminalvård nr 1/1980 och Kriminalvården nr 1/1980.

Försöket tog sin början den 1 juli 1972. Den förstärkning som tillfördes

försöksdistriktet innebar i första hand en tredubbling av behandlingspersonalen (från tre till nio) samt därutöver en förstärkning av den administrativa personalen, ett frigångshem, ett frivårdshotell, en psykolog och en arbetsförmedlare.

Medan försöket pågick, genomfördes emellertid successivt 1974 års kriminalvårdsreform. Det innebar att frivården i hela landet i stort sett kom att få samma förstärkningar som Sundsvallsdistriktet hade fått genom försöksverksamheten. Medan antalet klienter per socialarbetare i Sundsvall var mellan 20 och 30 under försökstiden, har i hela landet samma antal successivt sjunkit för att f. n. vara ca 31. Det medförde att försöket i viss mån blev överspelat som vägledning för hur den framtida frivården skulle utformas. Detta sägs emellertid inte i och för sig ha haft några negativa konsekvenser för den vetenskapliga uppföljningen av försöket, varför Sundsvallsprojektet ändå kan sägas ha stort intresse för den analys av frivårdens arbetsuppgifter som kommittén har att utföra.

Försöket har syftat till att mäta effekterna på klienternas rehabilitering av en resursförstärkning. Tre kriterier har valts för rehabilitering, nämligen minskning av återfallsbrottslighet, reducering av alkoholmissbruk och arbetsanpassning.

När det gäller återfall i kriminalitet syntes en viss nedgång ha ägt rum i hela landet. Denna kunde dock förklaras av att uppklarningsprocenten hade minskat. Risken att bli upptäckt och dömd hade minskat betydligt. Återfallsbenägenheten i Sundsvall skilde sig inte från andra distrikt. Inte heller fanns skillnader mellan tiden före och under försöket. En klientgrupp visade visserligen minskad återfallsfrekvens. Det gällde klienter med medelstor återfallsrisk (*en* tidigare dom). Denna grupp hade i försöket också blivit föremål för speciella ansträngningar. Vid utvärderingen ansågs dock förbättringen vara tillfällig och inom de normala förändringarna från år till år. Inte heller kunde någon långtidstrend mot bättre effekter upptäckas. En närmare undersökning beträffande antalet återfall, brottstyp, tid till återfall och ny påföljd visade inte heller några nämnvärda förbättringar för Sundsvalls del. En intervjuundersökning visade på en allt kraftigare kriminalisering för frivårdsklientelet i såväl Sundsvall som landet i övrigt.

Vad gäller klienternas alkoholmissbruk gav de förstärkta resurserna i Sundsvall inte heller några förbättrade resultat.

Detsamma gällde anpassningen i arbetslivet. Den specialsatsning som gjordes på det området ledde inte till några bestående förbättringar.

Vidare undersöktes varför resurssatsningen inte gav bestående resultat. Därvid kunde konstateras att klienterna träffar övervakarna i genomsnitt endast 14 timmar per år. Under så kort tid kan några behandlingsresultat nämligen inte uppnås. Det visade sig också svårt att påverka kontaktfrekvensen genom resursförstärkningar, enligt rapporten därför att det i viss mån är klientens ensak hur ofta han träffar övervakaren.

Sammanfattningsvis kan det sägas att det inte framgår av Sundsvallsförsökets utvärdering, om de dömda inte har fått någon behandling eller om behandlingen inte har gett något resultat. Det är därför tveksamt om det av resultatet går att dra den slutsatsen, att behandling inom frivård är utan utsikter till framgång.

Kritiken mot Sundsvallsförsöket och dess utvärdering har som sagt inriktat

sig på såväl försökets uppläggning som tolkningen av resultaten. Det har gällt bl. a. omständigheterna i samband med planläggningen och i samband med försöksstarten. Vad gäller resultaten har framförts att det vid utvärderingen inte har tagits någon hänsyn till den ökning av missbruk och kriminell belastning hos frivårdsklientelet som ostridigt har ägt rum under senare år. Detta i förening med att återfallsfrekvensen inte har försämrats för huvudparten av klientelet och t. o. m. förbättrats för en klientkategori måste betecknas som ett positivt utfall av resurssatsningen. Vad gäller kontaktfrekvensen mellan klient och övervakare har bl. a. påpekats att det hade varit bättre att undersöka kontakterna mellan klienterna och frivårdstjänstemännen. Den större personaltätheten har nämligen medfört att arbetsfördelningen mellan lekmannaövervakare och tjänsteman har ändrats, med följd att antalet kontakter mellan klient och tjänsteman bör ha ökat. Dessutom har vid utvärderingen inte beaktats all den tid som övervakaren lägger ned på att efterforska klienten. Slutligen har också framhållits svårigheterna att över huvud taget anpassa vuxna människor till en normal livsföring och att den påverkan som kan utövas från frivårdens sida möjligen kan ge effekter på längre sikt, kanske efter en tidsperiod av sex–tio år.

4 Frivårdens historik

Vårt nuvarande sanktionssystem kan i sina grundelement föras tillbaka till den lagkommitté som förberedde 1864 års strafflag. Lagkommittén grundade sitt förslag på preventionstanken. Såväl allmänpreventiva skäl (avskräckning) som individualpreventiva skäl (individuell påverkan och behandling) anfördes som motiv. Frihetsstraffet blev den centrala påföljden, medan böter reserverades för lindrigare brott. I enlighet med den s. k. klassiska straffrättsskolans rättvisekrav infördes strafflatituder vid de särskilda brotten. För varje brott skulle följa ett straff som var förutsebart och bestämt i proportion till brottets svårhet.

Utvecklingen efter antagandet av 1864 års strafflag utmärks av att innehållet i de olika strafformerna successivt kom att förändras under inflytande av den moderna, sociologiska straffrättsskolan. Eftersom intresset i hög grad koncentrerades till de brottsliga individerna och deras miljö, trädde straffets sociala funktioner i förgrunden. Därmed gavs underlag för ett differentierat påföljdssystem. Intresset av rättvisa och strikt proportionalitet i straffmätningen fick vika. I stället inriktade man sig på att i varje särskilt fall pröva vad som med hänsyn till gärningsmannens personliga egenskaper och förhållanden kunde vara ändamålsenligt för att avhålla honom från brott. Därmed öppnades också vägen för institutet kriminalvård i frihet. Det kunde i vissa fall räcka med att den dömde hade ett straffhot hängande över sig för att avhålla honom från fortsatt brottslighet.

Sanktionssystemets utformning under 1900-talets förra hälft kom i stor utsträckning att präglas av Johan C W Thyréns principer för en strafflagreform och förberedande utkast till strafflag som lades fram mellan åren 1910 och 1933.

Thyrén var influerad av den moderna straffrättsskolan och starkt kritisk mot den klassiska vedergällningsteorin. Fängelse och straffarbete skulle vara normala påföljder, avsedda för "normalbrottslingar". För andra brottslingar krävdes andra ingripanden, s. k. skyddsåtgärder. För tillfällighetsbrottslingar kunde man däremot välja andra påföljder än frihetsstraff. I betydande utsträckning borde de kunna få villkorlig dom eller böter.

År 1906 infördes möjlighet att meddela villkorlig dom, till en början endast i form av anstånd med verkställigheten av ett ådömt straff men så småningom även i form av anstånd med straffets ådömande. I regel skulle dock den första formen användas. Bestämmelserna om sådan dom kom sedan att ytterligare utvidgas i olika omgångar. År 1918 infördes möjlighet att förordna om övervakning och en ny lag om villkorlig dom, som antogs 1939, medförde

också möjlighet för domstol att meddela den dömde föreskrifter för hans livsföring under prövotiden.

Den närmare utformningen av brottsbalkens påföljdssystem ankom på den år 1938 tillsatta strafflagberedningen under ordförandeskap av Karl Schlyter. Enligt beredningens mening hade straffrättsskipningen en rent praktisk uppgift att skydda samhället mot brott. Från denna synpunkt krävdes ett differentierat påföljdssystem så att de åtgärder som samhället satte in kunde anpassas till gärningsmannens situation i det särskilda fallet.

Beredningens förslag till utformningen av ett nytt sanktionssystem finns i betänkandena Enhetligt frihetsstraff (SOU 1953:17) och Skyddslag (SOU 1956:55). En bärande princip i förslaget till skyddslag var att vård och behandling i stor utsträckning skulle ersätta straff. De individualpreventiva idéerna fick alltså stort utrymme i förslaget. En viktig grundtanke i detta var att kriminalvård i frihet fördes fram som ett positivt alternativ till behandling i anstalt. Villkorlig dom kunde enligt 1939 års lag ha mycket olika innebörd i skilda fall, alltifrån ett rent straffanstånd i godartade fall till en intensiv kriminalvård i frihet för relativt avancerade brottslingar. Detta var anledningen till att strafflagberedningen i sitt förslag till skyddslag föreslog en uppdelning av den villkorliga domen på flera påföljder. Den påföljd som skulle innebära kriminalvård i frihet i egentlig mening kallades skyddstillsyn.

Under remissbehandlingen blev skyddslagförslaget utsatt för kritik från bl. a. dem som ansåg att strafflagberedningen inte tillräckligt tagit hänsyn till sanktionssystemets allmänpreventiva uppgifter utan gett alltför stort utrymme åt de öppna vård- och behandlingsformerna.

I propositionen (prop. 1962:10) med förslag till brottsbalk instämde föredragande departementschef i viss utsträckning i kritiken. Balken kan sägas ha inneburit en kompromiss mellan de båda riktningarna.

Även om strafflagberedningens förslag alltså ändrades i betydande avseenden, genomfördes dess systematik med en rad sidoordnade påföljder i och med att brottsbalken trädde i kraft den 1 januari 1965. Det ansågs inte erforderligt att i den villkorliga domen eller i dom på skyddstillsyn utsätta ett straff som i händelse av bristande skötsamhet skulle verkställas (prop. 1962:10 s. C 60). Det ansågs tillräckligt att det genom att den egentliga kriminalvården i frihet fick ställning som en självständig påföljd tydligare markerades att fråga var om ett aktivt ingripande från samhällets sida i avsikt att förmå den dömde att i fortsättningen avhålla sig från brott. Den konstruktion påföljden skyddstillsyn då fick är alltjämt gällande.

Kriminalvård i frihet kan också komma till stånd efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff. Institutet villkorlig frigivning infördes 1906. Även utrymmet för villkorlig frigivning har under åren kommit att utvidgas genom olika reformer. Frågor rörande dessa delar av kriminalvården i frihet faller emellertid utanför kommitténs utredningsarbete. De ingår i fängelsestraffkommitténs uppgifter.

5 Utredningsförslag

Flera utredningsförslag har under de senaste åren lämnats om straffsystemets utformning. Det är särskilt två som har betydelse för kommitténs arbete, nämligen ungdomsfängelseutredningens betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps rapport (1977:7) Nytt straffsystem – Idéer och förslag. Som framgår av frivårdskommitténs direktiv kan de två förslagen jämte utfallet av deras remissbehandling i viss mån sägas utgöra grundvalar för utredningsarbetet. De skall därför redovisas i korthet här.

Tillsynsdom

Ungdomsfängelseutredningens förslag innebar i korthet följande. En ny frivårdspåföljd med benämningen tillsynsdom skall införas. Den skall främst tillämpas på unga lagöverträdare och i första hand som ersättning för fängelse och ungdomsfängelse. Tillsynsdom innebär att den dömde ställs under intensiv övervakning i frihet under en tid av normalt sex månader. Tillsynsdom skall i första hand tillgodose en kontrollfunktion. Den skall emellertid också ha en hjälpfunktion. Dock skall sociala stödåtgärder inte kunna genomföras mot den dömdes vilja med stöd av strafflagstiftningen. Den dömde skall vara skyldig att hålla tät och regelbunden kontakt med övervakaren, som skall vara frivårdstjänsteman, eller med en biträdande övervakare, som i allmänhet skall vara lekman, samt i övrigt följa skyddskonsulentens föreskrifter. I början av påföljdstiden bör kontakten med övervakaren i allmänhet vara daglig.

Tillsynsdom kan efter beslut av domstol eller övervakningsnämnd förenas med föreskrift att den dömde skall vistas i ett s. k. frivårdshem. Domstolen kan också förordna att den som döms till tillsynsdom skall tas in i anstalt under högst tre månader.

Om den dömde bryter mot de föreskrifter som gäller för tillsynsdomen, kan varning meddelas honom. Om han ändå inte låter sig rätta eller om försummelsen är av svår beskaffenhet, kan han bli föremål för ett kortvarigt omhändertagande under minst två och högst fjorton dagar. Ett sådant omhändertagande skall kunna verkställas under ett eller flera veckoslut. På samma sätt som f. n. gäller beträffande den som har dömts till skyddstillsyn skall vidare provisoriskt omhändertagande kunna ske i avbidan på vidare förordnande.

Den nuvarande skyddstillsynen föreslås ersatt av två nya påföljder. Den ena av dessa, villkorlig dom med övervakning, skall i huvudsak motsvara

skyddstillsyn i dess nuvarande utformning. Den skall inte kunna medföra en lika intensiv övervakning som vid tillsynsdom. Sanktionssystemet skall vara avsevärt lindrigare än tillsynsdomens. Påföljden skall inte heller kunna omfatta något långvarigt frihetsberövande. Den andra påföljden, villkorlig dom med stödåtgärder, skall skilja sig från skyddstillsynen genom att den saknar tvångsmässiga inslag. Den dömde skall enbart lämnas personligt stöd och hjälp genom frivårdens försorg. Vid sidan av de nu nämnda frivårdspåföljderna skall enligt förslaget villkorlig dom kunna förekomma även i sin nuvarande utformning som en påföljd i frihet av varningskaraktär utan särskilt verkställighetsinnehåll. God prognos skall dock inte längre vara en förutsättning för ådömande av denna påföljd.

Slutligen föreslogs också vissa ändringar i fängelsestraffet i syfte att avkorta frihetsberövanden av unga lagöverträdare.

Ungdomsfängelseutredningens betänkande remissbehandlades gemensamt med den tidigare nämnda BRÅ-rapporten. Vad gäller ungdomsfängelseutredningens förslag ställde remissinstanserna sig genomgående negativa till utformningen av frivårdspåföljderna. En huvudpunkt i kritiken var att det föreslagna systemet med sex olika frivårdspåföljder, de flesta inrymmande en rad olika sanktionsformer, leder till att påföljdssystemet blir svåröverskådligt och medför risker för en ojämn rättstillämpning. Vidare anfördes att det ställer sig svårt att på verkställighetsstadiet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan påföljderna och att dessa därför i praktiken kommer att få samma eller likartad innebörd för den dömde.

Även om alltså ungdomsfängelseutredningens förslag till utformning av frivårdspåföljderna fick negativ kritik från remissinstanserna, uttalade ändå åtskilliga av dessa att särskilt de delar av utredningens förslag som syftar till att göra övervakningen och kontrollen mera effektiv är väl värda att beaktas vid en kommande översyn av påföljdssystemet. Dessa åtgärder bör dock enligt mångas uppfattning vidtas inom ramen för den nuvarande skyddstillsynen.

Efter förslag i prop. 1978/79:212 har riksdagen beslutat om vissa ändringar i påföljdssystemet med utgångspunkt från ungdomsfängelseutredningens förslag. Ändringarna har trätt i kraft den 1 januari 1980. Förutom att påföljden ungdomsfängelse har avskaffats, har den tidigare möjligheten att kombinera en dom på skyddstillsyn med en i viss mån tidsobestämd anstaltsbehandling ersatts av en möjlighet att jämte skyddstillsyn döma till ett tidsbestämt fängelsestraff på högst tre månader (BrB 28:3). Vidare har i syfte att åstadkomma en viss uppstramning av verkställighetsinnehållet i skyddstillsynen och en viss förstärkning av dess kontrollfunktion införts en möjlighet att meddela den dömde föreskrift om främst kontakten mellan denne och övervakaren (BrB 28:6a).

Nytt straffsystem

BRÅ-rapportens förslag måste ses mot bakgrund av att rapporten principiellt sett tog avstånd från den s. k. behandlingsideologin, som kort uttryckt kan sägas innebära att valet av påföljd bestäms efter lagöverträdarnas behandlingsbehov. Förslagen innebar i korthet följande.

Även frivårdspåföljdernas viktigaste ändamål bör vara att manifestera samhällets ogillande av ett brott genom att tillfoga lagöverträdaren ett obehag,

ett straff som främst står i proportion till det begångna brottets svårhet. Därvid kan utnyttjas det moment av skydd mot ny brottslighet som kan ligga i en intensivt utövad kontroll. I rapporten betonas emellertid mycket starkt att en på detta sätt ändrad inriktning av kriminalvården i frihet inte får innebära att man överger ambitionen att under straffverkställigheten vidta alla de åtgärder som fordras för att tillgodose lagöverträdarens behov av hjälp och stöd.

I rapporten – som har karaktär av en idéskiss och inte innehåller några utarbetade lagförslag – lades fram principiella riktlinjer för tre olika frivårdspåföljder.

Villkorlig dom bör i huvudsak behållas, eventuellt under den ändrade benämningen straffvarning. Det nuvarande kravet på god prognos bör tas bort, och den tvååriga prövotiden bör ersättas av en ordning enligt vilken återfall inom en tvåårstid kan leda till straffskärpning.

Även skyddstillsyn behålls med vissa förändringar. Domstolen skall till skillnad mot nu genom straffmätning avgöra hur länge påföljden skall pågå och redan i lagen skall det läggas fast vilken kontaktfrekvens mellan övervakaren och den dömde som skall vara den lägsta tillåtna. En gång varje eller varannan vecka anges som en lämplig frekvens och då bör påföljdstiden bestämmas inom en skala mellan två månader och ett eller två år.

Som den strängaste påföljden i frihet bör enligt BRÅ-gruppens förslag införas ett nytt straff, intensivövervakning, som är avsett att innebära en mer intensiv kontroll och därmed ett större obehag för den dömde än den nuvarande skyddstillsynen. Det grundläggande innehållet i den nya påföljden bör bestå i en skyldighet för den dömde att flera gånger i veckan anmäla sig hos skyddskonsulenten och polisen. Anmälningsskyldigheten skall t. ex. kunna fullgöras en gång i veckan hos skyddskonsulenten – för att tillgodose den dömdes behov av hjälp och stöd – samt vid övriga tillfällen hos polisen. Kontaktkravet skall anges i lagen. Om den dömde underkastar sig vård eller behandling mot alkohol- eller narkotikamissbruk eller på annat sätt vidtar någon särskild åtgärd som är ägnad att underlätta hans anpassning i samhället, bör detta i vissa fall kunna ersätta anmälningsskyldigheten. Strafftiden bör bestämmas av domstolen i det särskilda fallet på grundval av brottets art och övriga omständigheter. Strafftiden bör kunna variera mellan exempelvis en månad och ett år.

Såväl vid skyddstillsyn som vid intensivövervakning bör enligt rapporten den dömde kunna åläggas sanktioner, om han inte uppfyller de krav som påföljden innebär. Tvångsnivån bör dock ligga lägre vid skyddstillsyn än vid intensivövervakning. Sanktionerna bör tillämpas snabbt och konsekvent och bestå av successivt strängare ingripanden, om de mildare inte leder till avsett resultat.

BRÅ-rapportens förslag till utformning av frivårdspåföljderna fick vid remissbehandlingen samma kritik som ungdomsfängelseutredningens förslag. Att ha två påföljder, som båda i huvudsak består av övervakning och kontroll, leder enligt kritiken till svårigheter att på verkställighetsstadiet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan påföljderna. De kommer därför sannolikt att i praktiken få samma eller likartad innebörd för den dömde. Den avsedda upptrappningen av påföljdssystemet går då förlorad. Bl. a. de remissinstanser som företräder polisväsendet tog vidare bestämt avstånd från tanken, att polisen skall fungera som ett av verkställighetsorganen vid intensivövervak-

ning, under hänvisning till att det skulle innebära en uppgift som är främmande för polisens verksamhet. Från principiell synpunkt är särskilt intressant att många remissinstanser också vände sig mot rapportens kritik av behandlingstanken, bl. a. åberopande att 1974 års kriminalvårdsreform då ännu inte hade blivit helt genomförd och därför inte hade kunnat visa sin fulla effekt.

6 Påföljdssystemet och utvecklingen i Finland, Danmark och Norge

I grova drag används i de nordiska länderna likartade påföljder vid lagöverträdelser. Dessa påföljder är:

a. frihetsstraff,
b. villkorligt fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn,
c. böter samt
d. åtals- och påföljdseftergift.

Dessutom finns i alla länderna olika specialpåföljder, avsedda för speciella grupper, t. ex. psykiskt abnorma lagöverträdare. Dessa specialpåföljder skiljer sig dock mellan de olika länderna.

I detta sammanhang finns det inte anledning att närmare redogöra för fler påföljder än dem som förekommer under b) ovan och den utveckling som pågår i Finland, Danmark och Norge på detta område.

Finland

År 1976 upphävdes 1918 års lag om villkorlig straffdom och ersattes med en ny lag om villkorligt straff. Enligt den nya lagen kan fängelsestraff på högst två år och bötesstraff förklaras villkorliga, om inte upprätthållandet av allmän laglydnad kräver, att straffet ådöms ovillkorligt. Jämte det villkorliga fängelsestraffet kan dömas till böter. Däremot kan det inte kombineras med ett kortare ovillkorligt frihetsberövande. Om gärningsmannen under de två år som närmast har föregått brottet har dömts till fängelse i mer än ett år, krävs särskilda skäl för villkorligt straff.

En prövotid på minst ett och högst tre år fastställs. Det villkorliga straffet kan gå i verkställighet endast på grund av ny brottslighet under prövotiden. Andra villkor kan inte uppställas. Villkorligt straff kan kombineras med övervakning endast om den dömde är ung. Även i detta fall kan emellertid det villkorliga straffet gå i verkställighet endast på grund av ny brottslighet. Själva övervakningen är sanktionslös.

Kriminalvård i frihet har i Finland nästan helt vilat på frivilliga insatser och på de åtgärder som har vidtagits inom ramen för den kommunala socialvården. En privaträttslig förening har ansvaret för kriminalvården i frihet. Denna förening förstatligades emellertid år 1975 genom inrättandet av en offentligrättslig Kriminalvårdsförening. Samtidigt underströks emellertid att man borde sträva efter ett integrerat system med socialvården. T. v. kan denna

målsättning dock inte förverkligas. Tvärtom verkar det som om det kriminella klientelets speciella livssituation och dess svaga ställning i bostads- och andra köer skulle förutsätta ett specialorgan, som är speciellt inriktat på att tillvarata frivårdsklientelets intressen.

Kriminalvårdsföreningen upprätthåller s. k. kriminalvårdsbyråer på tolv orter med uppgift att utföra personundersökningar och förmedla social service till frivårdsklientelet.

Den finska kriminalvårdskommittén (1972:A 1) föreslog att urvalet av påföljder skulle kompletteras med straffövervakning. Straffövervakningen skulle innebära regelbunden anmälan på ett bestämt ställe, exempelvis 2–3 gånger i veckan. Anmälningen skulle anordnas så, att den inte krävde nämnvärda personalresurser, eventuellt t. o. m. genom användning av något slag av kontrollurskort. Anmälan skulle övervakas t. ex. av polismyndighet.

Den finska straffrättskommittén (1976:72) tog upp förslaget på nytt under benämningen anmälningsplikt. Den skulle fortgå i minst 6 och högst 60 dygn. Anmälningsfrekvensen skulle bestämmas efter hur lång resa den dömde måste göra för att fullgöra sin anmälningsplikt. I en liten eller medelstor stad skulle anmälan enligt huvudregeln ske dagligen. Sanktionen vid försummad anmälan skulle vara förvandling av påföljden till arrest, varvid tre dygns anmälningsplikt skulle motsvaras av ett dygns arrest.

Målsättningen för anmälningsplikten skulle vara att uttrycka samhällets ogillande men samtidigt också att utsätta den dömde för ett obehag som motsvarade hans skuld. Anmälningsplikten skulle dessutom i någon mån kunna förhindra brottslighet genom att begränsa den dömdes fritid och hans rörelsefrihet samt påminna honom om straffsystemets existens.

Anmälningsplikt skulle inte användas mot socialt svagare personer eller om straffet uppenbarligen skulle inverka ogynnsamt på den dömdes samhällsanpassning.

Remissinstanserna var genomgående negativa inför förslaget. Bl. a. pekades på att sanktionen saknar konstruktivt innehåll och att skyldighetens innehåll skulle gestalta sig olika i skilda delar av landet. Dessutom skulle kravet på jämlikhet vara svårt att tillgodose även av den orsaken att påföljden skulle kunna ådömas endast den som kan tänkas vara i stånd att fullfölja anmälningsskyldigheten. Somliga instanser betvivlade också att påföljden skulle kunna ges ett så högt straffvärde att den skulle uppfattas som ett alternativ till fängelsestraff.

Den finska fängelseutrymmeskommissionen (1977:66) föreslog nya former av kombinationsdomar, som f. n. inte finns i Finland, t. ex. kombinationer av villkorligt och ovillkorligt fängelse. Även detta förslag mötte betänkligheter vid remissbehandlingen. Bl. a. befarades att påföljdssystemet skulle bli svåröverskådligt och att förutsebarheten som följd därav skulle försämras.

En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp lade år 1978 fram förslag om att lagen om villkorligt straff skulle ändras så att det blev möjligt att döma till villkorligt fängelsestraff och anmälningsplikt. Till anmälningsplikt skulle kunna dömas i minst en och högst tre månader. Anmälningsplikten skulle i regel innebära skyldighet för den dömde att tre gånger i veckan anmäla sig hos polisen. Försummade den dömde väsentligen anmälningsplikten, kunde domstolen förordna att det villkorliga fängelsestraffet skulle gå i verkställighet.

Våren 1980 tillsattes en projektorganisation med uppgift att på basen av straffrättskommitténs principbetänkande och avgivna remisser däröver lämna förslag till en total reform av strafflagen. Arbetet utförs i tre skeden och frågor om påföljder ingår först i det tredje skedet. Förslag kan därför inte beräknas föreligga förrän tidigast år 1984.

Danmark

Betinget dom finns i Danmark i form av både dom utan straffbestämning och dom med straffbestämning (böter, hæfte eller fängelse). Enligt strafflagen skall den första formen som regel användas. Rätten fastställer en prövotid om i allmänhet högst tre år. Rätten kan vidare föreskriva villkor om övervakning liksom andra särskilda villkor som kan anses ändamålsenliga. Under senare år har emellertid antalet domar med villkor blivit allt mindre. Brott mot villkoren kan i princip medföra förverkande av det villkorliga straffet. Så sker emellertid ytterst sällan, såvitt inte ny brottslighet föreligger.

Betinget dom kan kombineras med ett ovillkorligt frihetsstraff på så sätt att rätten kan bestämma, att en del av straffet, dock högst tre månader, skall verkställas medan återstoden skall vara villkorlig. Betinget dom kan vidare kombineras med böter.

Kriminalvårdens planeringsutskott har avgett betänkandet Kriminalforsorg – Socialforsorg (752/1975). För all kriminalvård i frihet föreslås att prövotiden som regel inte bör överstiga två år. Som regel skall kortare tillsynstider om tre–sex månader användas. Frivårdens kontrollfunktion skall avskaffas. Frihetsberövande skall bara få komma i fråga när den dömde begår nya brott. Som en följd därav skall de särskilda föreskrifterna avskaffas. Den dömde skall i stället erbjudas en lång rad hjälpåtgärder, men det skall ske utan tvång i form av straffhot. Det åligger den dömde att låta sig vägledas av övervakarens erbjudande om social och personlig hjälp. Den dömde kan därvid inte tvingas att aktivt hålla regelbunden kontakt med övervakaren, men han kan inte motsätta sig besök av denne. Om den dömde vägrar att samarbeta med övervakaren, kan detta beaktas vid påföljdsvalet i anledning av ny brottslighet.

Det danska straffelovrådet har yttrat sig över betänkandet i oktober 1978. Rådet har inte helt ställt sig bakom förslagen. En förkortning av prövotiden tillstyrks. Däremot bör enligt rådet möjligheten att förordna om övervakning finnas kvar liksom även särskilda villkor. Ett fullständigt upphävande av dessa möjligheter skulle enligt rådet kunna ge anledning till betänkligheter. Rådet anser det dessutom tveksamt hur den föreslagna skärpningen vid straffmätningen efter ny brottslighet skulle fungera i praktiken. Ett begränsat sanktionssystem bör därför även finnas kvar, på så sätt att det i allvarliga fall kan bli tal om ett ganska kortvarigt frihetsberövande.

Remissinstanserna instämmer i allmänhet i rådets synpunkter.

En av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp har i betänkandet Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg (806/1977) gett uttryck för skepsis mot tanken att införa en anmälningsplikt som påföljd. Gruppen tror att det blir svårt att få den dömde att uppfylla en förpliktelse som bara består i en skyldighet att registrera sig.

Straffelovrådet, som haft att yttra sig även över detta betänkande, uttalade i

oktober 1978 att en sådan påföljd knappast kan komma på tal i Danmark. Anmälningsplikten skulle troligen komma att upplevas som meningslös av såväl den dömde som av verkställighetsmyndigheten. Myndigheten skulle därför troligen vara ovillig att ingripa med sanktion vid utebliven anmälan. Remissinstanserna har instämt i rådets synpunkter.

Norge

Även i Norge kan ett fängelsestraff göras villkorligt. Den dömde underkastas då vissa villkor. Tillsyn är ett. Andra kan vara att utge ersättning till brottsoffret, att avhålla sig från alkohol eller liknande. Det villkorliga fängelset kan förekomma både som villkorad straffbestämning och som villkorad straffverkställighet.

Det är inte ovanligt att en lagöverträdare döms till såväl ovillkorligt som villkorligt fängelsestraff. Det praktiseras särskilt när den dömde har avtjänat viss tid i häkte. Den ovillkorliga delen av fängelsestraffet kan inte sättas högre än fem månader.

Lagen innehåller vidare vissa begränsningar i möjligheten att använda villkorligt fängelse, om lagöverträdaren tidigare har fått ovillkorligt fängelsestraff. Dessa begränsningar utesluter dock inte, att villkorligt fängelse används vid speciella tillfällen.

Det norska straffelovrådet (NOU 1975:61) har föreslagit vissa ändringar i kriminalomsorgen i frihet i syfte att effektivisera denna. Tillsynstiden föreslås således minska från två till ett år. Tillsyn skall emellertid liksom f. n. ha karaktär av villkor och skall bestämmas först efter en ingående bedömning av vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Villkor skall kunna ändras och prövotiden förlängas om det erfordras. Frågan om en integrering med socialvården diskuteras men skjuts på framtiden. I stället har den tidigare fristående frivården efter rådets förslag blivit förstatligad från den 1 januari 1980. Rådet föreslår vidare att en sanktion om högst sju dagars frihetsberövande införs.

I stortingsmelding nr 104 (1977–78) har departementet förklarat sig enig med straffelovrådet om huvudinnehållet i nu nämnda förslag. Det uttalas att kriminalvård i frihet är ett viktigt alternativ till fängelse. Meldingen ansluter sig däremot inte till rådets förslag om ett kortvarigt frihetsberövande som sanktion vid villkorsbrott.

Sedan stortinget anfört synpunkter på förslagen i meldingen, har en proposition lagts fram om vissa ändringar i reglerna om betinget dom. Propositionens förslag överensstämmer i hög grad med straffelovrådets förslag samt förslagen i kriminalmeldingen. Domstolen skall helt fritt få avgöra om en dom skall göras betinget. F. n. inskränks denna frihet genom regler om hänsynen till allmän- och individualpreventionen samt regler om brottets svårhet och gärningsmannens tidigare kriminalitet. Dessa föreslås nu upphävda. Delvis betingade och delvis ubetingade domar skall liksom nu få meddelas. Den ubetingade delen skall dock få vara på högst 120 dagar. Tillsynstiden förkortas till ett år och möjlighet till omedelbar verkställighet införs. Möjligheterna att förverka den betingade domen vid villkorsbrott begränsas något och någon sanktion på kortvarigt frihetsberövande föreslås inte införd.

Hösten 1980 tillsattes en nya strafflagskommission med uppgift att överväga hela strafflagen. Kommissionen har fått helt fria händer. I direktiven ingår en förutsättningslös utredning rörande påföljdssystemets innehåll.

7 Aktuella strömningar inom kriminalpolitiken

Brottsbalkens genomförande i mitten av 1960-talet innebar inte något stopp i det kriminalpolitiska reformarbetet. Redan innan balken trädde i kraft ifrågasattes f. ö. behovet av reformer i denna. Man kan iaktta ett par mer eller mindre tydliga tendenser i detta reformarbete.

Statsmakterna har strävat efter att begränsa det kriminaliserade området och möta mindre regelöverträdelser med andra sanktioner än straff.

En annan klar linje inom kriminalpolitiken är en strävan att begränsa tillämpningen av frihetsberövande sanktioner. Det har visat sig i att såväl böter som villkorlig dom och skyddstillsyn har fått ett alltmer vidgat tillämpningsområde. Vidare har de tidsobestämda påföljderna avskaffats. Slutligen har strävan också gått mot att nedbringa längden på de frihetsberövanden som ändå görs.

Från kriminalpolitisk synpunkt är det naturligtvis av vikt att påföljderna framstår som effektiva medel i brottsbekämpningen. Kriminalitetsutvecklingen och särskilt de höga återfallsfrekvenserna talar emellertid i motsatt riktning. Härtill kommer resultaten av den s. k. behandlingsforskningen, den kriminologiska forskning som sysslat med utvärdering av olika behandlingsinsatser. En översikt över svensk och utländsk behandlingsforskning lämnas i betänkandet (SOU 1973:35) Kriminologisk forskning. Av den svenska forskningen bör särskilt nämnas Bengt Börjeson: Om påföljders verkningar (1966) och Ulla Bondeson: Fången i fängsamhället (1974) samt Kriminalvård i frihet – intention och verklighet (1977). I denna forskning har, till skillnad från i gängse återfallsstatistik, hänsyn tagits till olika klientkategoriers återfallsrisk med beaktande av olika bakgrundsfaktorer. De valda påföljdernas effektivitet kan då bättre jämföras.

Resultaten av denna forskning kan sammanfattningsvis sägas vara, att mätt i förekomst av återfall i brott har ingen behandlingsmetod visat sig ge resultat som är upprepbart och generellt bättre än andra metoders. Från individualpreventiv synpunkt kan det enkelt uttryckt sägas vara i stort sett likgiltigt vilken påföljd man väljer. Visserligen kan en viss typ av behandling ha god effekt på vissa grupper men kan då ha motsatt effekt på andra. Man vet emellertid då inte varför dessa effekter har uppkommit. De olika grupperna har inte heller kunnat identifieras särskilt noggrant.

Vad gäller effekten av anstaltsvård visar forskningen entydigt att sådan vård ger små möjligheter till resocialisering. I direktiven till fängelsestraffkommittén (Dir 1979:34) har också getts den utgångspunkten för kommitténs arbete, att fängelsestraffet inte är ägnat att medföra några positiva effekter för den

intagne själv utan tvärtom ofta har direkta skadeverkningar.

Men även på frivårdssidan visar forskningen på negativa resultat. Sundsvallsförsökets utvärdering redovisas i kap. 3. En förstärkning av frivårdsorganisationen tycks inte leda till nämnvärda positiva effekter från behandlingssynpunkt. I sin förut nämnda frivårdsundersökning har Ulla Bondeson kommit fram till att det är bättre ju mindre tvångsmässig behandling man ger. Även om hänsyn tas till återfallsrisken ger enligt henne villkorlig dom bäst resultat, skyddstillsyn intermediärt resultat och skyddstillsyn med anstaltsbehandling sämst resultat.

Dessa forskningsresultat har medfört, att den s. k. behandlingsideologin, som länge styrt kriminalpolitikens utveckling och i hög grad låg bakom brottsbalkens påföljdssystem, har kommit att alltmer ifrågasättas. Detta har i sin tur lett till att intresset i stället kommit att riktas mot eventuella andra effekter av straffrättskipningen. Straffens allmänpreventiva effekter har blivit föremål för forskarnas intresse. Man kan dock än så länge inte dra några långtgående slutsatser av forskningsresultaten (se BRÅ Report No. 2; General Deterrence).

Misstron mot behandlingsideologin har också medfört att kritik har riktats mot att sanktionerna alltför ensidigt har fixerats på individens vård- och behandlingsbehov, varigenom sambandet mellan brottet och sanktionen tenderar att försvagas eller gå förlorat. I stället framhålls behovet av att markera brottslingens ansvar för sina gärningar. Samtidigt väcks också krav på proportionalitet mellan brott och straff samt bättre förutsebarhet av straffet. Eftersom tankegångarna överensstämmer med den s. k. klassiska straffrättsskolans, vilken var förhärskande innan de mer behandlingsinriktade straffrättsteorierna gjorde sitt intåg, brukar denna rörelse inom den kriminalpolitiska debatten kallas *nyklassicismen*. I kravet på förutsebarhet ligger också att valet av påföljd och straffets stränghet inte bör ligga i domstolens skön inom vida ramar. Den presumtiva brottslingen skall kunna ha klart för sig vilka konsekvenserna blir av ett brott. Systemet med tidsobestämda straff förkastas och betydelsen av rättssäkerhet betonas.

Nyklassicismen kan enkelt uttryckt sägas skilja sig från de idéer som formade brottsbalkens påföljdssystem genom att den i högre grad baseras på straffets allmänpreventiva verkningar, den vill förenkla straffsystemet och göra det mer förutsebart och den vill knyta straffet direkt och uteslutande till det begångna brottet. I Sverige har de nyklassiska tankegångarna främst kommit till uttryck i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem. Av övriga nordiska länder är det främst i Finland som den kriminalpolitiska utvecklingen kommit att präglas av det nyklassiska tänkesättet.

De nyklassiska tankegångarna debatteras nu livligt. De nya kriminalpolitiska tongångarna har såväl försvarare som kritiker. I antologin Straff och rättfärdighet – ny nordisk debatt (1980) har de båda gruppernas ståndpunkter redovisats. Kritikerna anför bl. a. att de nya idéerna grundas på verklighetsfrämmande antaganden och att de har en alltför teoretisk uppbyggnad. Kritikerna befarar också att pendeln nu svänger alltför långt tillbaka till ett onyanserat och inhumant strafftänkande.

Samtidigt höjs också röster för en allmän skärpning av påföljdssystemet och straffverkställigheten. I en rad motioner till 1979/80 och 1980/81 års riksmöten riktades exempelvis sådana krav. Det var främst den allt allvar-

ligare narkotikabrottsligheten som föranledde motionsyrkandena. Vid sin behandling av motionerna ställde sig justitieutskottet i sina av riksdagen antagna betänkanden (JuU 1980/81:4 och 35) till stor del bakom motionskraven. Så ansåg utskottet att den nuvarande tillämpningen av reglerna för villkorlig frigivning av flera skäl väl förtjänade att uppmärksammas. Utskottet slog också fast att det inte är godtagbart att intagna i kriminalvårdens anstalter som är dömda för grova narkotikabrott under anstaltstiden inte kan avhållas från att bedriva narkotikahandel ute i samhället. Samtidigt uttalade utskottet sig emellertid för det angelägna i att finna verkningsfulla alternativ till frihetsstraff och för en vidare tillämpning av bötesstraffet.

8 Kritik mot frivården

Som framgår av kommitténs direktiv har frivårdspåföljderna och frivården under senare tid blivit utsatta för kritik i olika avseenden. Sammanfattningsvis innebär kritiken att frivårdspåföljderna inte har visat sig tillräckligt effektiva. Denna bristande effektivitet yttrar sig på en rad olika sätt.

Frivård kan förekomma dels som en självständig påföljd i form av skyddstillsyn, dels som sista del av en i övrigt frihetsberövande påföljd i form av villkorlig frigivning. Kritik riktas mot båda dessa former av frivård. Vad gäller det egentliga frivårdsarbetet skiljer sig verkställigheten inte heller åt mellan de bägge formerna. I detta sammanhang finns emellertid inte anledning att uppmärksamma andra inslag i kritiken än dem som rör frivård i form av skyddstillsyn.

Kontaktfrekvens

Vid utvärderingen av Sundsvallsförsöket (BRÅ rapport 1979:3) angavs att orsaken till att inga positiva resultat erhölls genom resurssatsningen kan ha varit, att den första betingelsen för en sådan, nämligen en hög kontaktfrekvens mellan klient och övervakare, inte uppnåddes. Den genomsnittliga årliga kontakttiden i försöksdistriktet uppgick till ungefär 12 timmar (beräknat på grundval av klientuppgifter) och 16 timmar (beräknat på grundval av övervakaruppgifter). Drygt hälften av klienterna såg sin övervakare högst en gång i månaden enligt såväl klienternas som övervakarnas uppgifter. Detta kompenserades inte heller av tätare kontakter med någon frivårdstjänsteman. Enligt en specialundersökning av klienter som hade återfallit i brott träffade majoriteten av dessa varken övervakaren eller tjänstemannen under en period av en månad före och en månad efter brottet. En annan sak är att övervakarna därutöver kan ha lagt ned tid på andra moment i övervakningsarbetet.

Med utgångspunkt från Sundsvallsförsökets resultat menar kritiken, att det måste vara tämligen omöjligt att under en så kort behandlingsperiod som ca 15 timmar per år kunna åstadkomma några positiva resultat. Denna kontaktfrekvens måste också ställas i relation till de andra kontakter klienten har med bl. a. kamrater med kriminellt förflutet. Sådana kontakter, som för många klienter förekommer dagligen, påverkar dem naturligtvis i väsentligt högre grad än kontakterna med frivården. Övervakningen har alldeles för liten betydelse i klienternas tillvaro för att kunna uppnå kännbara effekter på rehabiliteringen.

Initiativ till kontakt skall i vart fall enligt brottsbalkens bestämmelser tas av

frivården, inte av klienten, såvida inte särskild föreskrift om kontaktfrekvens har meddelats enligt 28 kap. 6a § BrB. Detta gör att det enligt kritiken inte finns några egentliga möjligheter att genom det nuvarande övervakningssystemet kunna åstadkomma påtagliga rehabiliteringseffekter hos klientelet. Det hävdas att en första förutsättning för andra resultat måste vara att ansvaret för kontakten ligger helt på klienten.

Sanktioner

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom till följd av domen på skyddstillsyn, kan en sanktion vidtas. De nuvarande sanktionerna används emellertid sparsamt. Antalet personer som står under övervakning efter dom på skyddstillsyn är ca 12 500. Under 1980 meddelades 1 772 beslut om sanktioner. Av dessa avsåg emellertid 1 055 tillfälliga omhändertaganden, vilket inte utgör någon sanktion i egentlig mening, och av dessa kom endast 687 att verkställas. Endast knappt 6 % av de till skyddstillsyn dömda blir alltså föremål för sanktioner från övervakningsnämnden för annan misskötsamhet än nya brott. Då inräknas emellertid inte alla informella erinringar som nämnden har gett.

Den sparsamma användningen av sanktioner kan i och för sig hänga samman med en ovilja från verkställighetsmyndigheternas sida att begagna dem. Detta kan i sin tur bero på en vaghet i skyddstillsynens nuvarande utformning. Det är oklart vilka krav som kan ställas på den dömde. Troligen inverkar emellertid även att sanktionerna upplevs som otillräckliga och alltför svåra att tillämpa. De egentliga sanktionerna är endast två. Den ena – varningen – upplevs som meningslös och den andra – påföljdsförvandlingen – som alltför ingripande. Steget mellan dem blir därmed alltför stort. Härtill kommer att den procedur som f. n. är föreskriven för en påföljdsförvandling är omständlig och tidskrävande på så sätt att fyra olika myndigheter i tur och ordning måste ta ställning till frågan om sanktionen skall tillgripas. Att sanktionen på grund härav tillämpas så sällan, har i sin tur lett till att dessa myndigheter inte får den erfarenhet på området som behövs för en snabb och konsekvent sanktionstillämpning. Detta kan i sin tur leda till ojämn rättstillämpning med bristande rättssäkerhet för den dömde som följd.

I BRÅ-rapporten Nytt straffsystem framfördes därför den uppfattningen att det bör finnas ett sanktionssystem som är möjligt att tillämpa snabbt och konsekvent. Uppfattningen vann stor uppslutning vid remissbehandlingen.

Reaktionen vid återfall

Frågan om påföljd för den som gör sig skyldig till ny brottslighet, innan en tidigare dom på skyddstillsyn har verkställts till fullo, regleras i 34 kap. BrB. I en sådan situation är det inte ovanligt att den nya lagföringen innebär, att den tidigare skyddstillsynen får avse även den nya brottsligheten. Det innebär i praktiken att lagöverträdaren går fri från påföljd för den nya brottsligheten, såvida inte den tidigare ådömda skyddstillsynen "trappas upp" i samband med den nya lagföringen. Frågan är dock om de möjligheter till sådan upptrappning som finns är tillräckliga.

En dylik s. k. konsumtionsdom, som alltså innebär att den tidigare ådömda

skyddstillsynen får avse ytterligare brott, har vad som skulle kunna kallas pedagogiska svagheter. Redan påföljdskonstruktionen medför svårigheter att övertyga såväl den dömde som andra om att den nya brottsligheten verkligen lett till en påföljd.

De upptrappningsmöjligheter som finns är vidare så begränsade, att den nya lagföringen, trots att fråga är om återfall i brott, endast undantagsvis kan anses leda till en svårare påföljd än den tidigare lagföringen. Undantaget är om konsumtionsdomen av allmänpreventiva skäl kombineras med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB. I vissa fall uppfattas en kombination med kraftiga böter också som en verklig upptrappning. Övriga möjligheter för att betona allvaret i en konsumtionsdom anses däremot ofta otillräckliga. Prövotiden kan förlängas, men bara med högst två år. Förnyad övervakning eller särskild föreskrift anses ofta inte heller tillräckligt markera att återfallet utgör en försvårande omständighet.

Dessa brister i möjligheterna till upptrappning kan leda till att frihetsberövande påföljder används i större utsträckning. Domstolarna är visserligen åtminstone hittills inte ovilliga att låta domar på skyddstillsyn avse även senare tillkommande brottslighet. Det är emellertid givet, att ytterligare möjligheter att inom frivårdspåföljdernas ram trappa upp påföljden vid återfallsbrott, skulle göra denna villighet att undvika frihetsberövande påföljder än större.

Återfallsfrekvens

Frivårdens effektivitet kan självfallet mätas på olika sätt och delade meningar råder om vilket sätt som är det mest rättvisande. Eftersom frivården syftar till att motverka återfall i brott, är en metod att undersöka återfallsfrekvensen bland frivårdsklientelet. I kap. 3 redovisas en rad sådana undersökningar. De visar i stort sett samstämmigt att av dem som döms till skyddstillsyn som första lagföring drygt 30 % återfaller inom tre år och knappt 40 % inom fem år och att av de skyddstillsynsdömda, som har dömts för brott eller erhållit åtalsunderlåtelse redan före domen på skyddstillsyn, ca 50 % återfaller inom tre år och ca 55 % inom fem år. De senaste undersökningarna på området tyder också på att återfallsfrekvensen stiger bland de skyddstillsynsdömda.

Det kan diskuteras hur sådana siffror skall bedömas. En vanlig uppfattning är, att återfallsfrekvensen bland de skyddstillsynsdömda ligger på en hög nivå. Den satsning på kontroll av den dömde och social service åt honom som frivården innebär skulle sålunda inte ha tillräcklig effekt på återfallsbenägenheten. Samtidigt är emellertid begreppet "återfall i brott" inte entydigt. Det är också svårt att på ett rättvisande sätt mäta det man menar med återfall. Den låga upptäcktsrisken för vissa brottstyper kan inte heller förbigås i sammanhanget. I avsnitt 10.2.1 återkommer kommittén därför med sin egen bedömning av vilka slutsatser som kan dras av återfallsstatistiken.

Påståendet att frivården har svårt att påverka återfallsbenägenheten har också fått stöd i de resultat som behandlingsforskningen har gett under senare tid. Dessa har kortfattat redovisats i kap. 7. I forskningen har ingående undersökts i vad mån någon åtgärd som vidtas mot lagöverträdare kan anses ge bättre effekter än andra åtgärder. Det har emellertid inte gått att finna stöd för något sådant påstående. Som exempel kan hänvisas till Ulla Bondesons

jämförelser mellan påföljderna villkorlig dom, skyddstillsyn och skyddstillsyn med anstaltsbehandling[1]. Mot bakgrund av resultatet av denna och liknande forskning anses det tveksamt, om skyddstillsynen i nuvarande utformning över huvud taget bidrar till att minska återfallsbenägenheten hos de dömda i någon mera påtaglig utsträckning. Varken enligt Bondesons undersökning eller enligt Sundsvallsförsökets utvärdering tycks deras sociala situation, i vart fall beträffande arbets- och missbrukssituationen, genomgå någon påtaglig förbättring till följd av de åtgärder som vidtas inom ramen för skyddstillsynen.

Allmänpreventionens krav

I strafflagberedningens version var skyddstillsyn en individualpreventivt inriktad påföljd. Redan före genomförandet företogs emellertid vissa jämkningar i syfte att stärka påföljdens allmänpreventiva effekter. Därefter har vid ett par tillfällen ytterligare ändringar gjorts i samma syfte.

I samband med att kriminalvårdsreformen beslutades betonades frivårdens kontrollmoment kraftigt. Det framhölls att övervakning även skulle kunna ha ett betydande allmänpreventativt värde (prop. 1973:1, bil. 4, s. 128). Vidare genomfördes från den 1 januari 1980 vissa ändringar som skulle innebära en uppstramning av skyddstillsynens verkställighetsinnehåll och en förstärkning av kontrollmöjligheten. Då infördes möjlighet att meddela föreskrift om kontaktfrekvens och om utvidgad upplysningsplikt. Härigenom skall, enligt vad som uttalades i förarbetena, kriminalvård i frihet framstå som ett så allvarligt ingrepp i den dömdes frihet, att den tillgodoser även förhållandevis högt ställda allmänpreventiva krav på en kännbar reaktion (prop. 1978/79:212 s. 56).

Ändå bör frågan ställas om skyddstillsynen i sig eller i kombination med böter eller fängelse anligt 28 kap. 2 eller 3 § BrB i tillräcklig grad kan tillgodose allmänpreventionens krav. Om så inte är fallet, kommer antalet domar på frihetsberövande påföljder att öka.

Straffhot

Den nuvarande påföljden skyddstillsyn har sitt ursprung i den möjlighet att medge anstånd med straffs ådömande som fanns före brottsbalkens tid (villkorlig dom). En annan form av sådan villkorlig dom innebar villkorligt anstånd med verkställigheten av ett utmätt fängelsestraff. Den senare påföljdskonstruktionen innebar att ett tydligt straffhot vilade över den dömde. Han visste i huvudsak vad han riskerade genom att återfalla i brottslighet eller på annat sätt inte uppfylla de krav som var förenade med den villkorliga domen.

Som förklaring till att detta tydliga straffhot ansågs kunna undvaras i den nya påföljden skyddstillsyn anfördes (prop. 1962:10 s. C 60), att genom att den egentliga kriminalvården i frihet fick ställning av en självständig påföljd det tydligare än tidigare markerades att fråga var om ett aktivt ingripande från samhällets sida i avsikt att förmå den dömde att i fortsättningen avhålla sig från brott.

[1] Bondeson: Kriminalvård i frihet – Intention och verklighet (1977).

Det har ifrågasatts om det var lämpligt att avstå från de fördelar som var förenade med det äldre systemet, nämligen att det straff den dömde riskerar om han inte uppfyller frivårdens krav är utsatt redan från början. Särskilt från frivårdshåll framhålls att det f. n. kan vara svårt att på ett konkret sätt göra klart för klienten vad regelbrott kan medföra. Detta kan visserligen sammanhänga med den vaghet som över huvud taget präglar de bestämmelser som reglerar den dömdes skyldigheter. En i hög grad bidragande orsak torde ändå vara att det straffhot som ytterst vilar över varje person som har fått en icke frihetsberövande påföljd inte är konkretiserat.

Nyklassicismen

I kap. 7 har den nya rörelse inom den kriminalpolitiska debatten som går under namnet nyklassicism omnämnts. Dess kritik mot det nuvarande påföljdssystemet riktar sig i stor utsträckning mot skyddstillsynen.

Nyklassicismen ställer stora krav på rättssäkerhet och proportionalitet. Vid påföljdsbestämningen ställs gärningen i centrum framför gärningsmannen. Det är naturligt att man med de utgångspunkterna har invändningar mot de nuvarande gärningsmannainriktade frivårdspåföljderna.

Kritiken kommer i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem till uttryck på följande sätt. Lagreglerna om skyddstillsynens konkreta innehåll är allmänt hållna. Variationerna under verkställigheten kan vara betydande. Påföljdens innehåll och varaktighet avgörs i stor utsträckning under hand av verkställighetsmyndigheterna och inte från början av domstol. I stället bör innehåll och varaktighet bestämmas i första hand på grundval av det begångna brottets straffvärde. Den av domstol angivna ramen för frivårdspåföljden bör av dessa skäl göras betydligt fastare än den är nu. Kraven på rättssäkerhet och proportionalitet kommer då att tillgodoses bättre. Med hänsyn till att de som döms till skyddstillsyn har begått brott av starkt varierande svårhetsgrad, bör möjligheterna ökas avsevärt att i domen differentiera påföljden vad gäller intensitet och varaktighet.

Att skyddstillsynens intensitet och varaktighet nu bestäms efter gärningsmannens behandlingsbehov medför, enligt vad som har uttalats i olika sammanhang, att det är de socialt sämst ställda brottslingarna som drabbas hårdast av straffet. Påföljden kan alltså sägas vara socialt diskriminerande.

Frivårdens ansvarsområde

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att frivårdens uppgifter är oklart utformade. Som tidigare framhållits, är kraven på den dömde vaga. Men även tjänstemännens och lekmannaövervakarnas dubbla roll för verkställighet av en brottspåföljd och för hjälp och stöd i socialt och personligt hänseende påstås leda till tillämpningssvårigheter. Enligt kritiken kan nämligen dessa båda funktioner i praktiken stå mot varandra med konflikter som följd. Detta kan leda till en känsla av maktlöshet hos tjänstemän och lekmannaövervakare, när det gäller både möjligheterna att erbjuda ett konkret positivt innehåll i förhållandet till den dömde och möjligheterna att sätta makt bakom de krav som de ställer på honom.

Hela skyddskonsulentorganisationens roll påstås vara något oklar.

Avgränsningen till den kommunala socialvården är flytande. Riksrevisionsverket (RRV) gjorde under åren 1974–1976 en förvaltningsrevision av frivården. I samband med en specialstudie av klienternas ekonomi [1] betonade RRV vikten av att gränsdragningen mellan frivården och socialvården klarlades, så att man inte riskerar att angelägna åtgärder uteblir på grund av oklar ansvarsfördelning. I många fall kan nämligen frivård och socialvård betraktas som parallella organisationer.

Problemet med gränsdragningen mellan frivården och socialvården har även uppmärksammats av BRÅ:s arbetsgrupp för anpassningsstöd åt straffade. I rapporten (1977:4) Straffades skulder betonas vikten av att gränsdragningsproblemet får en lösning.

Mycket av den kritik mot frivårdspåföljderna och frivården som redovisas i detta kapitel kan sägas vila på en och samma grund: vagheten i utformningen av de regler som styr verksamheten. Det gäller både de bestämmelser som reglerar frivårdens uppgifter och de bestämmelser som reglerar klientens skyldigheter.

[1] Revisionsrapporten (1975:26) Kriminalvård i frihet – klienternas ekonomi.

9 Allmän motivering

Enligt direktiven till fängelsestraff- och frivårdskommittéerna finns det klara belägg för att kriminalvård i anstalt leder till dålig rehabilitering och hög återfallsfrekvens samt ofta har nedbrytande inverkan på personligheten. Mot denna bakgrund är enligt direktiven den grundläggande målsättningen för frivårdskommitténs arbete att minska antalet frihetsberövande straff genom att göra kriminalvården i frihet mera effektiv än f. n. Detta skall enligt direktiven ske dels genom förändringar inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels genom att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff. I detta delbetänkande behandlas i huvudsak förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Det har emellertid visat sig nödvändigt att också i viss mån behandla även frågan om nya påföljder.

En större effektivitet hos kriminalvården i frihet kan leda till minskat antal frihetsstraff dels genom att frivårdens möjligheter att motverka återfallsbenägenheten hos dem som blir föremål för vården ökar, dels genom att domstolarnas förtroende för frivården stärks, vilket ger dem större möjligheter att ådöma icke frihetsberövande påföljder även vid svårare brottslighet och efter fler återfall än f. n.

Genom en effektivare kriminalvård i frihet skapas alltså bättre alternativ än f. n. till frihetsstraff. Ett inte obetydligt antal av dem som nu ådöms fängelse bör därigenom kunna hållas utanför anstalterna, framför allt när fängelsestraffet motiverats av lagöverträdarens tidigare belastning men även i viss utsträckning när det motiverats av brottets svårhet.

Frågan om en effektivare frivård har nyligen behandlats i BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps rapport Nytt straffsystem och i ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom. Frivårdskommittén måste naturligtvis i sina ställningstaganden beakta förslagen i dessa betänkanden jämte det mottagande de fick vid remissbehandlingen. Ett genomgående drag i remissvaren är att de bägge kommittéernas förslag till utformning av frivårdspåföljderna påstås leda till att påföljdssystemet blir svåröverskådligt och medför risker för ojämn rättstillämpning. Vidare anförs att det kommer att ställa sig svårt att på verkställighetsplanet upprätthålla de avsedda skillnaderna mellan de föreslagna frivårdspåföljderna och att dessa därför sannolikt i praktiken kommer att få samma eller likartad innebörd för den dömde. Detta gör att en utgångspunkt för kommitténs arbete är att de förändringar som föreslås i påföljdssystemet skall ha en praktisk inriktning med sikte på genomförbarhet och funktionsduglighet. De olika momenten i påföljderna skall därför i

möjligaste mån utgöra meningsfulla inslag i frivårdsarbetet och för att uppnå detta kan man få vara beredd att avstå från fullständig teoretisk konsekvens i straffsystemets uppbyggnad.

Vi befinner oss f. ö. också i en straffrättsteoretisk brytningstid, då de teorier som bär upp vårt nuvarande påföljdssystem allvarligt sätts i fråga. Brottsbalkens påföljdssystem byggde åtminstone tidigare i stor utsträckning på den s. k. behandlingsideologin. Lagöverträdarens behov av stöd och behandling skulle i stor utsträckning styra valet av påföljd och genom olika former av stöd och behandling skulle han komma från sitt brottsliga liv.

Till följd av bl. a. resultaten från den behandlingsforskning som har utförts såväl inom som utom landet har behandlingsideologin blivit utsatt för kritik. Den kritiseras för att den inte har lyckats uppfylla sina primära syften, nämligen att begränsa återfallsbrottslighet och socialt rehabilitera klienterna. Den påstås vidare motverka proportionalitet och jämlikhet i straffrättsskipningen och förstärka klassmotsättningarna. Behandlingsideologin påstås också ge den dömde en oberättigad förhoppning om en snar lösning på hans sociala problem. Den sägs vidare ge en falsk bild av orsakerna till kriminalitet och dölja konflikten mellan samhället och brottslingen och mellan offret och brottslingen.

Att den s. k. behandlingstanken skall finnas kvar inom kriminalpolitiken är enligt kommitténs mening självklart. Dömda personer skall under straffverkställigheten i den mån de är i behov av det få all möjlig stöd och behandling. Däremot kan diskuteras vilket inflytande behandlingsideologin skall ha över påföljdssystemets utformning, dvs. i vilken utsträckning lagöverträdarens behov av stöd och behandling skall styra valet av påföljd. Trots den kritik som har riktats mot behandlingsideologin är det enligt kommitténs mening inte självklart att den bör överges. Kommittén för kriminologisk behandlingsforskning redovisade i sitt betänkande (SOU 1973:35) en omfattande forskning rörande behandlingseffekter. Trots de nedslående forskningsresultaten menade den kommittén, att det inte fanns skäl för någon behandlingspessimism. Det ansågs att man med förbättrade undersökningsmetoder skulle nå mer nyanserade och differentierade resultat.

I frivårdskretsar är behandlingsviljan stor, trots den kritik som har riktats mot insatserna. Där söks hela tiden effektivare stödåtgärder. Det kan också noteras att remissinstanserna vid behandlingen av BRÅ-rapporten Nytt straffsystem påfallande enigt vände sig mot rapportens kritik av behandlingsideologin.

Det hör också till bilden att frivårdens behandling av klienterna i inte obetydlig mån har ändrat inriktning under senare år genom att alltmer inrikta sig mot deras behov av hjälp och stöd för att förbättra deras totala situation. Krav och ansvarstagande utgör numera väsentliga inslag i behandlingen och den har fått en mer praktisk och pedagogisk inriktning.

Man måste vidare vara medveten om de stora svårigheter som föreligger att över huvud taget påverka klienterna. Den påverkan frivården utövar på den dömde måste vara marginell jämfört med den övriga påverkan han utsätts för från sin omgivning, genom umgänge och miljön i stort. Till detta kommer att frivårdsklientelet efter hand har blivit alltmer belastat. Gränsen mellan tillämpning av frivård och anstaltsvård har hela tiden förskjutits. Denna förändring har bl. a. påvisats i Sundsvallsförsökets utvärdering.[1]

[1] BRÅ rapport 1979:3 s. 200.

Behandlingsideologin har också medfört en humanisering av kriminalvården. Den har lett till en mildare verkställighet av utdömda påföljder. Om behandlingsideologin överges, kan det medföra ett stopp för denna utveckling och en återgång till inhumanare och strängare straffverkställighet. Ideologins inverkan på påföljdssystemets utformning är mer tvetydig. Om de tidsobestämda inslagen i systemet avskaffas och de regler justeras som medför att behandlingsbehov leder till strängare bedömning, undviks emellertid de negativa effekter som behandlingsideologin kan ha haft på påföljdssystemets utformning.

Av dessa skäl och då det inte finns stöd för att påstå, att ett straffsystem byggt på någon annan straffrättsideologi skulle ge bättre brottsförhindrande effekt, bör denna ideologi även i fortsättningen ha stor betydelse för i vilka fall skyddstillsyn skall väljas och för hur påföljden skall utformas. Däremot kan behandlingsideologin inte längre anses ha en sådan styrka, att påföljden med utgångspunkt från lagöverträdarens behov av stöd och hjälp bör kunna göras intensivare eller mer långvarig utan att dessa åtgärder också kan motiveras utifrån hans kriminalitet.

Detta innebär att lagöverträdarens situation får en något mindre och därmed gärningen en något större betydelse vid påföljdsbestämningen än f. n.

I detta sammanhang torde det vara lämpligt att man först gör klart för sig vilka frivårdens arbetsuppgifter bör vara. Frivårdens ansvarsområde bör analyseras och klarläggas varvid frivården och dess roll bör sättas in i ett större sammanhang.

Frivårdspåföljderna och frivården utgör kuggar i samhällets totala maskineri för bekämpande av brottslighet. Om man ser på frivården och dess möjligheter i ett vidare perspektiv, framgår att de mål man stakar ut för verksamheten inte får sättas alltför högt.

Det finns olika sätt att påverka brottslighetens omfattning. I ett kortare tidsperspektiv har goda resultat, åtminstone vad gäller enskilda brott, åstadkommits med rent brottsförsvårande åtgärder, exempelvis låsanordningar och andra inbrottsskydd, legitimationskrav eller andra åtgärder i syfte att minimera antalet brottstillfällen.[1] Även andra åtgärder inom det kriminalpolitiska området än sådana som avser val eller verkställighet av påföljd torde ha stor betydelse. Det gäller exempelvis åtgärder som påverkar upptäcktsrisken eller snabbheten i lagföringen.

I ett längre tidsperspektiv kan andra åtgärder än de rent kriminalpolitiska ha de största effekterna. Utformningen av arbetsmarknads-, social-, familje- och skolpolitiken torde påverka brottsutvecklingen i större utsträckning än de åtgärder som vidtas på det kriminalpolitiska området.

Frågan om vilka uppgifter som skall läggas på frivården bör också ses i samband med vad som under senare tid har framkommit om samhällets möjligheter att över huvud taget rehabilitera lagöverträdare. Behandlingsforskningens resultat kommer här in i bilden. Jämförelser mellan olika åtgärders effektivitet visar hittills inga påtagliga och bestående skillnader. Sundsvallsförsöket och annan forskning visar att det även kan vara svårt att i ett oförändrat frivårdssystem utnyttja resursförstärkningar till positiva resultat. Frivårdens uppgifter bör utformas även med tanke på dessa förhållanden.

[1] Se BRÅ:s rapporter om brottsutvecklingen, 1974:2, 1976:3, 1977:8, 1978:2, 1980:1, 1980:3 och 1981:1 samt rapport 1980:4 När checkbedrägerierna försvann.

Målsättningen färre frihetsberövande straff bör enligt kommitténs mening nu uppnås på tre sätt: genom en intensifierad verkställighet av skyddstillsynen, genom en utvidgning av den villkorliga domens användningsområde och genom att en ny påföljd innebärande kriminalvård i frihet införs i påföljdssystemet.

En intensifiering av verkställigheten av skyddstillsyn bör komma till uttryck på en rad olika sätt. Det bör ske genom en skärpning av de bestämmelser som reglerar den dömdes och frivårdens åligganden. Det bör ske genom utvidgade möjligheter att meddela särskilda föreskrifter, genom påföljdens sanktionssystem och genom reglerna för övervakningens igångsättande och utförande. En intensifiering bör ske i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende. Genom intensifieringen förbättras frivårdens möjligheter att på olika sätt motverka att den dömde återfaller i brott och förstärks domstolarnas förtroende för påföljden med ett minskat antal frihetsstraff som följd. Intensifieringen bör också leda till ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser. Sammanfattningsvis leder intensifieringen mot den önskade effektiviseringen av frivården.

Färre frihetsstraff kan också bli följden om man vidgar den villkorliga domens användningsområde. Detta kan ske dels genom att latituden för de böter som kan ådömas jämte villkorlig dom vidgas, dels genom att den villkorliga domen, som f. n. är förbehållen lagöverträdare med god prognos, görs användbar även för andra kategorier lagöverträdare. Villkorlig dom kan då komma att meddelas för vissa brott som nu leder till frihetsstraff.

Ett annat sätt att minska antalet frihetsstraff är att införa någon ytterligare frivårdspåföljd utöver dem som finns f. n. Kommitténs avsikt är att behandla frågan om nya alternativ till frihetsstraff i ett senare skede av utredningsarbetet. Ett av de alternativ som nämns i det sammanhanget är emellertid s. k. intensivövervakning. Eftersom en sådan påföljd skulle vara uppbyggd på i princip samma sätt som skyddstillsyn, ser kommittén det emellertid som nödvändigt att ta ställning till en sådan påföljd samtidigt som frågan om skyddstillsynens utformning behandlas.

En ny påföljd får emellertid inte utformas så, att påföljdssystemet upplevs som komplicerat. Den måste också vara möjlig att på verkställighetsplanet hålla åtskild från andra påföljder. Den bör därför inte utformas som den s. k. intensivövervakning, som har föreslagits i tidigare sammanhang. Däremot kan en viss form av intensivövervakning införas som ett alternativt till normal övervakning inom skyddstillsynens ram. En sådan övervakningsform kan utnyttjas som ett medel att "strama upp" en dom på skyddstillsyn.

De fördelar som står att vinna genom en ny frivårdspåföljd bör enligt kommitténs mening kunna uppnås om man – med bibehållande av skyddstillsynen – på nytt inför den möjlighet som fanns före brottsbalkens tid att under en viss tid medge anstånd med verkställigheten av ett utdömt fängelsestraff och därefter efterge detta om den dömde inte återfaller i brott eller visar allvarlig misskötsamhet. En sådan påföljd skulle i påföljdssystemet vara placerad efter skyddstillsyn som ett ytterligare alternativ för domstolen att tillgripa före frihetsstraff. Kommittén föreslår att en sådan påföljd införs och att den kallas villkorligt fängelse.

10 Frivårdens arbetsuppgifter

10.1 Inledning

Den kritik som har framförts mot frivården och frivårdspåföljderna gör det angeläget med en översyn av påföljdssystemet och av frivårdens arbetsuppgifter.

Även av andra orsaker är det lämpligt att nu göra en sådan översyn. Den förstärkning av frivårdens resurser som 1974 års kriminalvårdsreform innebar har först efter hand tillförts i fullständig omfattning. I och med den genomgripande omorganisation i storstadsområdena som genomfördes under 1977 och den ytterligare delning av några skyddskonsulentdistrikt som ägde rum under 1978 och 1979 kan reformen nu sägas vara fullt genomförd för frivårdens del.

Ett annat skäl för översynen utgörs av att det s. k. Sundsvallsprojektet har blivit slutligt utvärderat under 1979. Syftet med projektet var att ligga till grund för en bedömning av frivårdens dimensionering och utformning.

Vidare har bl. a. genom forskningen i samband med Sundsvallsförsöket framkommit att frivårdsklientelet i hela landet under senare tid har blivit både socialt och kriminellt mer belastat än tidigare. Andelen skyddstillsynsklienter med minst två tidigare registrerade brott har ökat från ca 16 % år 1968 till drygt 40 % år 1976[1]. Detta märks också i det dagliga arbetet med klienterna. Det blir t. ex. allt svårare att ordna bostäder och att få klienter att påbörja eller fortsätta ett arbete eller en utbildning. Denna klientförsämring har också betydelse för resursanvändningen inom frivården. Eftersom det inom alla vårdområden är så, att en relativt liten del av klienterna tar en oproportionellt stor del av resurserna i anspråk, finns det risk att resursbehovet inom frivården har vuxit snabbare än ökningen av antalet problemklienter. Klientförsämringen kan därför ha medfört att de resurser som tillfördes genom 1974 års kriminalvårdsreform har förbrukats snabbare än beräknat.

Slutligen påkallas översynen av den livliga kriminalpolitiska debatt som har blivit följden av de två förslag på området som presenterades under 1977, nämligen ungdomsfängelseutredningens betänkande (SOU 1977:83) Tillsynsdom och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps rapport (1977:7) Nytt straffsystem – Idéer och förslag.

[1] BRÅ rapport 1979:3 s. 200.

10.2 Huvuduppgift

I kommitténs allmänna överväganden har lämnats en allmän bakgrund till frågan hur man skall se på frivårdens roll i samhällets totala maskineri för bekämpande av brottslighet. Mot denna bakgrund kan det diskuteras hur frivårdens huvuduppgift skall formuleras. F. n. är denna att reducera klientens återfallsbenägenhet bl. a. genom att främja hans anpassning i samhället. Om ambitionerna sätts högt vad gäller möjligheterna till brottsbekämpning, är det risk att målet mera sällan kan uppnås. Detta gäller de nuvarande målen "reducering av återfallsbenägenhet" och "rehabilitering av klienten". Det är svårt för dem som verkar inom frivården att arbeta mot mål som de av erfarenhet vet endast sällan kan uppnås.

I utvärderingsrapporten från Sundsvallsförsöket föreslås därför, att målen för frivården skall definieras så att de är möjliga att nå. Frivården föreslås därför endast vara ett sätt för samhället att leva tillsammans med lagbrytare utan orealistiska önskemål om brottsreducering och klientrehabilitering. Samtidigt skall emellertid frivården också försöka hitta nya vägar för att lösa olika problem bättre. Detta bör enligt rapporten ske genom att man bygger upp ett nätverk av positiva sociala kontakter på arbete, inom utbildning eller liknande.

Frågan är alltså om de nuvarande målsättningarna bör ges upp därför att de är svåra att uppfylla. För ett ställningstagande kan det vara lämpligt att se till frivårdspåföljdernas roll i stort i påföljdssystemet.

Att beröva någon friheten genom ett fängelsestraff medför sällan några positiva effekter för honom. Tvärtom har fängelsestraffet ofta direkta skadeverkningar. I den mån det är möjligt med hänsyn till allmänpreventionens och det omedelbara samhällsskyddets krav gäller det därför att hålla lagöverträdare utanför anstalterna. Det bästa sättet att uppnå detta är att tillhandahålla fullgoda påföljdsalternativ. Frivårdspåföljderna utgör alternativ till frihetsstraff. Ju bättre alternativ de utgör, desto större anledning finns att hålla lagöverträdare utanför anstalterna. Alternativets styrka bedöms efter tilltron till möjligheterna att nå individualpreventiva effekter – den som utsätts för åtgärden skall bli mindre benägen att begå nya brott – och allmänpreventiva effekter – även andra skall till följd av vad lagöverträdaren utsätts för bli mindre benägna att begå brott. Om frivårdens målsättning inte längre vore att motverka återfall i brott, skulle troligen dess möjligheter att utgöra alternativ till frihetsstraff minska. Följden skulle bli att domstolarna vid påföljdsvalet i ökad utsträckning väljer frihetsstraff framför frivårdspåföljder. Detta kan enligt direktiven inte accepteras.

Frivårdens huvuduppgift bör därför enligt kommitténs mening även i fortsättningen vara att motverka brottsligheten. Detta bör ske både genom dess individualpreventiva och dess allmänpreventiva syften.

Ett villkor för en så utformad huvuduppgift bör emellertid vara, att det över huvud taget finns möjligheter att genom kriminalvård i frihet påverka brottsutvecklingen. Det är därför nödvändigt att närmare granska den kritik som har riktats mot frivården beträffande både dess individualpreventiva och dess allmänpreventiva effekter.

10.2.1 *Individualpreventiva effekter*

Återfallsstatistik

Återfallsfrekvensen ligger enligt mångas uppfattning på en hög nivå. Av dem som döms till skyddstillsyn återfaller drygt 50 % inom fem år. Detta sätt att mäta frivårdens effektivitet utsätts emellertid samtidigt för kritik. Från frivårdshåll hävdas att frivårdens effekter inte syns på kort sikt. Även om klienten inte har kunnat avhållas från nya brott, kan han ändå ha utsatts för sådan påverkan att han på längre sikt har större möjligheter till rehabilitering. Sådana effekter ger inte utslag i statistiken. Inte heller framgår alltid om frivården visserligen inte har förhindrat återfallet men ändå lyckats senarelägga det viss tid. Som tidigare har antytts, skiljer sig både definitionen av vad som skall anses utgöra återfall i brott och perioden under vilken återfall skall mätas åt mellan olika undersökningar. Dessutom måste återfallsstatistik tolkas mot bakgrunden av klientelets sammansättning samt mot det faktum att upptäcktsrisken varierar i tid och rum och även för olika brott. Hur man skall tolka återfallsstatistik är därför beroende av en mängd inverkande faktorer.

För att frivårdens effekt på återfallsbenägenheten skall kunna bedömas krävs någon form av effektforskning, där frivårdens inverkan på klienten renodlas från inverkan från andra faktorer. Annars kan inte med säkerhet sägas om återfallet resp. rehabiliteringen skulle ha inträffat även om klienten inte hade varit föremål för frivård. En sådan undersökning kunde ske, om den population som skall undersökas slumpmässigt delades in mellan skyddstillsyn och någon annan åtgärd. Först då fick man nämligen fullt jämförbara experiment- och kontrollgrupper. Att för forskningsändamål göra en särskild bedömning av en grupp lagöverträdare låter sig emellertid av naturliga skäl inte göra.

Behandlingsideologin

I den allmänna motiveringen har kommittén redovisat sin inställning till den s. k. behandlingsideologin. På skäl som då redovisas bör denna ideologi även i fortsättningen sätta sin prägel på skyddstillsynens användningsområde och närmare utformning, om än i något mer begränsad utsträckning än f. n. Detta innebär att skyddstillsynen skall vara reserverad för de lagöverträdare som är i behov av stöd och hjälp och att det skall ingå som ett led i det brottsförebyggande arbetet att genom stöd och hjälp verka för att skyddstillsynsklientelet inte återfaller i brott.

Andra individualpreventiva effekter

De individualpreventiva effekterna av frivård hänför sig dock inte bara till behandlingsideologin. Skyddstillsyn kan verka individualpreventivt även genom individuell avskräckning och genom åtgärder som syftar till att förhindra eller försvåra brott.

Skyddstillsynens avskräckande effekter på såväl den dömde som andra är naturligtvis svåra att analysera och värdera. Troligen har upptäckten och själva lagföringen väl så stor avskräckande effekt på lagöverträdaren som påföljden.

En förstärkning av skyddstillsynens avskräckande effekt måste bygga på tanken, att uppgiften att tillfoga den dömde ett obehag skall ses som en självständig funktion för frivården. Tanken framfördes i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem. Flertalet remissinstanser ställde sig tveksamma eller avvisande. Om verkställigheten av påföljden inte upplevs som meningsfull av den dömde och verkställighetsmyndigheten, kommer den att framstå som en meningslös repression från samhällets sida. Risken för detta är stor om verkställigheten bygger på enbart avskräckningstanken. En sådan verkställighet skulle förmodligen vara svår att praktiskt genomföra. Skyddstillsynens eventuellt avskräckande effekt kan därför beaktas i frivårdsarbetet, men det är enligt kommitténs mening inte lämpligt att till någon del bygga påföljdens utformning uteslutande på en sådan effekt.

Även frågan om det är möjligt att genom kontroll i frihet av den dömde förhindra eller i vart fall försvåra för honom att begå nya brott är svårbedömd. I samband med förslaget om ungdomsfängelsepåföljdens avskaffande uttalade departementschefen (prop. 1978/79:212 s. 56), att även kriminalvården i frihet bör "utformas på ett sådant sätt att den om möjligt försvårar brottslig verksamhet så länge den pågår". De då införda möjligheterna att meddela föreskrift om kontaktfrekvens eller upplysningsplikt angavs ha till syfte att göra det möjligt att kontrollera den dömdes förehavanden, främst för att bryta en utveckling som innebär en påtaglig risk för fortsatt brottslig verksamhet.

Det är enligt kommitténs mening givet att möjligheterna att genom formell kontroll i frihet försvåra brottslighet alltid måste vara mycket begränsade. Sådana resurser kan inte ställas till frivårdens förfogande, att frivård i det hänseendet kan jämställas med ett frihetsberövande. Ändå torde en intensiv tillsyn av den dömde ha en viss brottsförhindrande effekt både genom den begränsning av friheten som tillsynen innebär och genom att utgöra en återkommande påminnelse om rättssystemets existens

Kommittén anser därför att det finns skäl att vid skyddstillsynens utformning ta hänsyn till den brottsförhindrande effekt som kan följa av olika former av formell och informell kontroll i frihet.

10.2.2 *Allmänpreventiva effekter*

Under de senaste 15 åren har mycket forskning bedrivits om allmänpreventionen. Forskningen kan sägas ha visat att påföljder har vissa allmänpreventiva effekter, men det har inte varit möjligt att precisera dem. En redogörelse för vad som har förekommit på detta område lämnas i BRÅ:s Report No 2 General Deterrence.

De allmänpreventiva effekterna har alltså under senare år ägnats allt större intresse. Detta beror emellertid inte på tilltagande egen styrka utan på att de individualpreventiva teorierna har blivit alltmer kritiserade. Så mycket torde ändå kunna sägas, att de allmänpreventiva effekterna har olika styrka vid olika typer av brott och för olika personer.

De allmänpreventiva tankegångarna torde i många fall ha större betydelse på andra stadier av straffrättsskipningen än vid valet och verkställigheten av påföljd. Upptäcktsrisken torde ha mycket stor betydelse för att allmänpreventiva effekter skall uppnås. Likaså torde snabbheten i lagföringen vara

betydelsefull. Vid vissa brott torde just upptäckten och själva lagföringen ha väl så stora allmänpreventiva effekter som påföljden.

Det finns risk för att ett allmänpreventivt präglat påföljdssystem leder till strängare strafftillämpning. Det behöver förmodligen inte vara så, men av tradition brukar strängare straff motiveras av allmänpreventiva skäl.

Om man bortser från möjligheten att av allmänpreventiva skäl kombinera en frivårdspåföljd med böter eller ett kortvarigt frihetsberövande bör det enligt kommitténs mening av nu anförda skäl inte göras till en självständig uppgift för frivården att tillgodose allmänpreventiva hänsyn. En annan sak är att även allmänpreventiva effekter kan uppnås genom ett på individualpreventiva grunder utformat system av frivårdspåföljder. Att så sker torde också vara en förutsättning för att kriminalvård i frihet skall vara ett verkligt alternativ till frihetsberövande påföljder. Det är därför lämpligt att beakta även dessa effekter vid påföljdernas utformning.

10.3 Hur skall frivården fylla sin uppgift?

Genom kriminalvård i frihet bör det alltså vara möjligt att motverka kriminalitet. Detta bör kunna ske genom skyddstillsynens individualpreventiva och allmänpreventiva effekter. Dessa effekter bör uppnås på tre sätt. Frivården bör nämligen i sitt brottsförebyggande arbete handla efter tre riktpunkter.

- För det första bör frivården göra klart för klienten vad han har att rätta sig efter och vad som händer om han inte gör det samt ingripa när han inte fullgör de förpliktelser som åvilar honom.
- För det andra bör frivården förmedla eller ge stöd och hjälp till klienten, vilket i sin tur förutsätter att frivården dessförinnan har skaffat sig information om klientens behov.
- För det tredje bör frivården försöka försätta klienten i en sådan social situation att han utsätts för positiv påverkan från sin omgivning.

De tre momenten i frivårdens agerande bör alla ha individualpreventiva effekter. I det första momentet finns också allmänpreventiva effekter och då särskilt i de medel med vilka man försöker förmå klienten att följa sina åligganden, dvs. i övervakningens intensitet, i föreskrifter och i sanktioner. Dessutom bör man genom s. k. kombinerade straff kunna tillgodose de allmänpreventiva synpunkterna med ett vid sidan av skyddstillsynen utdömt bötes- eller fängelsestraff.

Ordet "kontroll" har flitigt använts i samband med frågan om frivårdens arbetsuppgifter och så också i kommitténs direktiv. Det förekommer däremot inte i den här använda indelningen. Om ordet skall användas, bör det definieras noggrant. En lämplig definition av "kontroll" är allt som man säger eller gör med avsikt att reglera beteendet hos lagöverträdaren eller förmå honom att handla i överensstämmelse med vissa normer. De åtgärder man då tillgriper kan vara både av formell och juridisk art och av informell och social art. Kontroll kan således utövas både på ett formellt och på ett informellt sätt. De sanktioner som är förknippade med kontrollen kan likaså vara mer eller mindre formella. Den formella kontrollen kan främst anknytas till det första

av de tre ovan nämnda momenten. Det finns emellertid inslag av en sådan kontroll även i det andra momentet, ehuru de sanktioner som då tillgrips ofta är av mindre formell art. Det är främst det tredje momentet som är avsett att utsätta klienten för den sociala kontroll som samhällsmedborgare i allmänhet är utsatta för.

10.3.1 *Kontroll – hjälp*

I den allmänna debatten har ofta talats om frivårdens dubbla funktioner och åtminstone tidigare har dessa båda funktioner ställts mot varandra som mer eller mindre oförenliga. Frågan är emellertid om det verkligen förhåller sig så. Genom den indelning av frivårdens funktioner som här förordas visas i stället att de bägge funktionerna är starkt förknippade med varandra. Alla tre momenten kan som regel sägas innehålla såväl kontrollerande som hjälpande inslag, där det ena utgör en nödvändig förutsättning för det andra. En frivård utan kontroll är dessutom enligt kommitténs mening en omöjlighet, eftersom det då inte längre skulle vara fråga om verkställighet av en brottspåföljd.

Den situationen kan emellertid uppstå, att några hjälpinsatser inte är omedelbart påkallade. Om klientens situation då fortfarande kan betecknas som osäker från återfallssynpunkt, bör frivårdens verksamhet ändå fortsätta, inte som ett självändamål, utan som ett underlag för omedelbara hjälpinsatser när behov uppstår och som ett medel att förebygga att hjälpbehov uppkommer. Frivård fyller i den situationen dessutom en viss brottsförhindrande funktion. När däremot verksamheten bedöms som obehövlig från återfallssynpunkt, bör frivårdens insatser upphöra. De fyller då inte längre någon meningsfull funktion. I den mån sociala behov fortfarande föreligger, bör dessa tillgodoses genom de sociala myndigheternas försorg.

Man bör i detta sammanhang också framhålla, att frivårdens åtgärder mot lagöverträdare har en viss motsvarighet även för andra människor. De är nämligen avsedda som en förstärkning av den sociala kontroll som normalt förekommer i samhället. Många blir brottslingar just därför att de saknar denna kontroll. De står utanför det normala sociala nätverk i vilket människor i allmänhet är inneslutna.

De olika momenten i frivårdens arbetsuppgifter är alltså nära förknippade med varandra och bör enligt kommitténs uppfattning inte delas upp på olika verkställighetsorgan. Tanken på en sådan uppdelning har nämligen förekommit i olika sammanhang. De mer formella och repressiva inslagen i frivårdsarbetet bör inte övertas av polisen, eftersom polisen inte kan utöva hjälpfunktionen i detta sammanhang. Hjälp- och stödfunktionen bör inte heller övertas av den allmänna socialvården, eftersom den inte kan eller bör utöva de mer formella och repressiva funktionerna.

10.3.2 *Formella åtgärder*

Frivården skall alltså genom olika åtgärder klarlägga för klienten vilka förpliktelser han har samt verka för att han uppfyller dessa. Genom dessa åtgärder skall skyddstillsynens individualpreventiva och allmänpreventiva effekter tillvaratas.

Att målsättningen utgörs av brottsbekämpning medför att åtgärder inte

skall vidtas för sin egen skull. Endast sådana åtgärder som är påkallade för att motverka brott skall förekomma. Verksamhetens syfte skall inte vara att innebära ett obehag för den dömde, utan det måste hela tiden ställas krav på meningsfullhet. När detta krav inte längre är uppfyllt, skall som tidigare har framhållits verksamheten upphöra.

Frivården skall alltså verka för att den dömde följer sina åligganden. Vilka dessa är behandlas senare. Vid försummelser skall åtgärder vidtas. Varje försummelse kan emellertid inte medföra påföljd, utan någon tolerans måste finnas. En vårdmyndighet kan inte arbeta utan tolerans. Det är dock av naturliga skäl inte möjligt att ange någon generell toleransnivå, utan frågan får avgöras i det enskilda fallet. Det är emellertid enligt kommitténs mening naturligare med en större tolerans mot avsteg från allmänt formulerade skötsamhetskrav än vid brott mot särskilt meddelade föreskrifter. En lägre toleransnivå är också påkallad efter upprepade förseelser och vid förseelser efter tidigare ingripanden i form av tillsägelser, anvisningar eller liknande.

Av denna orsak, liksom även av andra, är det väsentligt med ett förtroendefullt förhållande mellan klienten och frivårdens representanter. Klienten måste därför känna kontakten med frivården meningsfull. Detta kan åstadkommas på flera sätt. Det kan ske genom tydlig information till klienten om frivårdens mål och medel. Det kan ske genom en tydlig koppling mellan de olika funktionerna i verksamheten. Det kan också ske genom en så tydlig reglering som möjligt av klientens åligganden i lag eller i beslut som meddelas av domstolen eller verkställighetsorganen.

I frivårdens uppgifter måste ingå att ha en allmän översikt över klientens göranden. Detta innefattar också kännedom om han har begått eller något talar för att han kommer att begå brott. Det får avgöras i varje fall för sig hur frivården då skall agera. Det är ändå enligt kommitténs uppfattning självklart, att förtroendet till frivårdens arbete kräver att en brottslig verksamhet inte kan få fortgå utan åtgärder från frivårdens sida. Detta innebär emellertid inte att någon polisiär uppgift ankommer på frivården.

Frivården skall vidare skaffa information om klientens sociala förhållanden. Informationen skall utgöra underlag för hjälpfunktionen. Den informationskälla som i första hand bör tillgripas är klienten själv. Han har f. n. en viss allmän upplysningsplikt (26 kap. 13 § BrB), varjämte särskild föreskrift kan meddelas om ytterligare förpliktelser i det avseendet (28 kap. 6 a § BrB). Senare behandlas frågan om ytterligare upplysningsplikt skall kunna läggas på honom.

Andra informationskällor behövs dock. På en liten ort och i de fall det på annat sätt finns en nära naturlig kontakt mellan klienten och frivårdens representanter, får man snabbt vetskap om förändringar i klientens situation. I storstadens anonymitet är det svårare. En uppsökande verksamhet kan, trots att den är resurskrävande, i vissa fall vara att rekommendera för informationssamlandet. Andra myndigheter kan i viss utsträckning användas. Av diskretions- och sekretesskäl kan det vara svårare att kontakta arbetsgivare, hyresvärdar etc. Enligt KVS föreskrifter till 33 § FrivF får arbetsplats som regel kontaktas endast med klientens medgivande.

Sekretesslagens bestämmelser förbjuder inte ett sådant informationssamlande. Uppgifter om klientens person är sekretessbelagda endast om röjande kan antas lända till men för klienten eller närstående. Däremot skall regeln

enligt uttalande i förarbetena (prop. 1979/80:2 s. 219) inte hindra att kriminalvårdspersonalen tar kontakt med utomstående för att hjälpa en klient, men därvid bör iakttas största möjliga diskretion angående dennes bakgrund. De regler som gäller för sekretessen i förhållande till enskilda skall i princip också gälla mellan myndigheter. Sekretess utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Dessutom får sekretessbelagd uppgift med vissa undantag lämnas till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Särskilt utrymme för informationsutbyte finns mellan myndigheter som har närbesläktade funktioner och som båda har rättslig befogenhet att direkt fordra in de utväxlade uppgifterna.

10.3.3 *Hjälpfunktionen*

Hjälpfunktionen kan indelas i två moment, direkt påverkan och indirekt påverkan. Med direkt påverkan avses den påverkan i form av stöd, uppmuntran och tillrättaföranden som en personlig kontakt mellan klient och frivårdsrepresentant kan ge. Med indirekt påverkan avses vad som kan åstadkommas genom social service till klienten. Gränsen mellan de bägge formerna av påverkan är dock flytande. Dessutom skulle till dessa bägge moment kunna läggas ett tredje, som kan kallas en mer informell indirekt påverkan och som innebär att frivården genom rådgivning bör påverka den dömde i sådan riktning att det blir möjligt att utan formella åtgärder genomföra de sociala stödåtgärderna. Det är viktigt att frivårdens insatser i största möjliga utsträckning syftar till att hjälpa den dömde att klara sig på egen hand. Han måste förmås att ta ansvar för sin egen situation och att själv sköta kontakten med myndigheter och arbetsgivare. Det gäller också att på andra sätt aktivera den dömde för att få honom att fylla sin tillvaro med andra alternativ än missbruk och brottslighet. Genom att t. ex. visa honom på förekomsten av olika fritidsaktiviteter kan han engageras i nya gruppgemenskaper. Det gäller därvid att inlemma den dömde i det gängse aktivitetsutbudet i samhället.

Det kan inte mätas vilken typ av påverkan som ger bäst effekt. Alla typerna utgör nödvändiga inslag i frivårdsarbetet. Varje kontakt mellan den dömde och frivårdens representanter innebär oavsett det avses eller inte direkt påverkan. Denna påverkan syftar till att successivt vänja den dömde till en annan livsföring och till att själv kunna ta itu med sina personliga och sociala problem. En förutsättning för detta är emellertid att den dömde kan föras in i en utbildning eller på en arbetsplats eller någon annan lämplig aktivitet och även i övrigt få ordnade sociala förhållanden.

Den direkta påverkan kan och bör inte lagregleras. Beteendevetenskapliga behandlingsmetoder bör inte stängas in i föreskrifter och anvisningar. Med hänsyn till utvecklingen på detta område bör frivården ha möjlighet att pröva olika metoder allteftersom de presenteras.

Vad gäller den indirekta påverkan kan gällande ordning sägas innebära, att det ankommer på frivården att dels utreda vilka sociala insatser som är påkallade för att främja den dömdes anpassning i samhället, dels verka för att den dömde får del av dessa insatser, om så erfordras genom att utfärda

sanktionerade föreskrifter.

En principiell fråga som har diskuterats livligt är i vad mån den dömde skall ha något inflytande över vilka stödåtgärder han skall få. Ungdomsfängelseutredningens majoritet föreslog att föreskrifter avseende den dömdes sociala förhållanden inte skulle kunna meddelas. Enligt utredningen har dock frågan om tvång eller frivillighet i detta sammanhang ringa praktisk betydelse.

Som det konstateras redan i frivårdskommitténs direktiv måste samhällets ingripanden mot brott alltid eller åtminstone oftast innehålla ett inslag av tvång. Till detta kommer att frågan om vård genom tvång har kommit i en annan belysning genom förslaget till ny lagstiftning om tvång inom socialtjänsten. Frågan om hjälp under tvång har därför enligt kommitténs uppfattning numera huvudsakligen akademiskt intresse. Det är hjälpens innehåll som är av störst betydelse.

Det torde alltså inte innebära någon egentlig praktisk skillnad för frivårdsarbetet om tvång får tillgripas i hjälpfunktionen eller inte. För att skyddstillsynen skall kunna fungera som ett slagkraftigt alternativ till frihetsstraff, erfordras emellertid att det blir möjligt att bedriva en intensiv verksamhet inom frivårdens ram. Denna intensifiering skulle i vissa fall kunna försvåras, om frivården i hjälparbetet skulle vara helt beroende av klientens önskningar. Det bör därför även fortsättningsvis vara möjligt att meddela särskilda föreskrifter om sociala förhållanden. En annan sak är att det är informell indirekt påverkan som i första hand bör användas i sådana sammanhang.

Normaliseringsprincipen

När det gäller den sociala hjälp som skall ges till den dömde, ankommer det på frivården att i första hand endast förmedla kontakten mellan den dömde och de organ i samhället som tillhandahåller sådan hjälp till alla medborgare. Samhällets sociala service skall tillgodose alla medborgare utifrån deras enskilda behov, även om de samtidigt är kriminalvårdsklienter.

Denna s. k. normaliseringsprincip var en framträdande tankegång i 1974 års kriminalvårdsreform. Det slogs då fast att de straffade har samma rätt till samhällets stödåtgärder och vårdinsatser som andra människor i vårt samhälle. Det förhållandet att kriminalvårdens klienter har begått brott och har särskilda problem när det gäller anpassning i samhället, t. ex. fysiska eller psykiska handikapp som gör dem särskilt svårbehandlade, får inte medföra att andra samhälleliga stöd- och vårdorgan frånkänner sig ansvaret för dem. Det generella ansvar som andra myndigheter har för t. ex. bostads- och arbetsanskaffning samt fysisk och psykisk hälsovård kvarstår, och kriminalvårdens klienter skall ha rätt till samma förmåner som andra medborgare på samma villkor och i samma utsträckning. Kriminalvården skall därför så långt möjligt undvika att bygga upp egna resurser, vilka motsvarar de som andra samhällsorgan förfogar över. Det leder lätt till att samhällets totala resurser onödigtvis splittras samtidigt som kriminalvårdsklientelets sociala isolering ytterligare markeras.

Att frivården över huvud taget har en hjälpande uppgift måste ses som en kompromiss mellan normaliseringsprincipen och de faktiska förhållanden som anses göra särskilda hjälpåtgärder ofrånkomliga för kriminalvårdens klienter. I den mån kriminalvården anser att samhällets service inte är

tillräcklig eller på tillfredsställande sätt åtkomlig för klienterna, åligger det den att åstadkomma bättre förhållanden antingen genom påtryckningar på andra myndigheter eller genom att själv tillhandahålla en kompletterande service (SOU 1972:64 s. 167). Därutöver har frivården att tillgodose de hjälpbehov som kan sägas sammanhänga med verkställigheten av påföljden.

Normaliseringsprincipen beslutades av riksdagen under full enighet. Den har inte varit i full kraft någon längre tid. Vad som har tillkommit sedan dess är de nyligen beslutade ändringarna på sociallagstiftningens område. Det statsfinansiella läget, såsom det kommer till uttryck i de tilläggsdirektiv angående finansiering av reformer som har getts till samtliga kommittéer, kan också påverka bedömningarna.

Socialtjänstreformen innebär ingen ändring av normaliseringsprincipen. Det understryks i reformens förarbeten. Alla vårdkostnader för frivårdsklienterna, med undantag för de kostnader som sammanhänger med verkställigheten av påföljden, skall bäras av kommunerna som huvudmän för socialvården (prop. 1979/80:1 s. 149–151).

Normaliseringsprincipen har även fastställts i ett cirkulär (77:106) från Svenska kommunförbundet och i Råd och anvisningar från socialstyrelsen nr 19/1970.

Normaliseringsprincipen bör även fortsättningsvis stå fast. I princip bör kriminalvårdsklienternas samtliga behov tillgodoses av de samhällsorgan som normalt svarar för social service till medborgare.

Normaliseringsprincipens tillämpning är emellertid ojämn mellan kommunerna. I vissa kommuner fungerar samarbetet mellan frivården och andra samhällsorgan inte helt tillfredsställande. Det är naturligtvis många praktiska problem förknippade med ett sådant samarbete.

Det har också vidtagits många åtgärder från myndigheternas sida för att underlätta samarbetet. Bl. a. har BRÅ:s arbetsgrupp rörande anpassningsstöd åt straffade bedrivit försöksverksamhet och utifrån detta föreslagit vissa åtgärder. En central samrådsgrupp har vidare inrättats för behandling av frågor rörande samarbetet mellan kriminalvården och arbetsmarknadsorganen (KRAMS-gruppen). Inom varje län finns en speciell kontaktman för samarbetet inom länsarbetsnämndens och kriminalvårdsregionens område.

De praktiska problemen uppstår framför allt i samband med att frivården skall "förmedla kontakt" med andra samhällsorgan. I praktiken är det ofta inte bara att "förmedla kontakt", utan snarare att genom intensiv övertalning få andra samhällsorgan att ta sig an kriminalvårdsklienterna. För denna övertalningsverksamhet erfordras ändamålsenliga rutiner av både formell och informell art. Hur dessa rutiner skall se ut bedöms bäst av administrerande och verkställande myndigheter inom kriminalvården och andra samhällsorgan.

Vad särskilt gäller samarbetet med socialvården, som kanske är det viktigaste, vore en lösning att efter förebild i den föreslagna (prop. 1981/82:8) lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) förelägga socialnämnden att utse en befattningshavare hos nämnden att svara för kontakterna med dem som är föremål för kriminalvård. Ett sådant system skulle emellertid också innebära nackdelar. Kontinuerlig kontakt finns också redan nu mellan frivården och socialvården. Det är enligt kommitténs uppfattning tillräckligt om frivården alltid till socialvården anmäler de behov som finns hos klienterna.

Det finns slutligen också skäl att i detta sammanhang framhålla, att den passus i 12 § socialhjälpslagen (1956:2) som innehåller att socialhjälp utgår om behovet "icke tillgodoses på annat sätt" och som utan ändring i sak har överförts till 6 § socialtjänstlagen (1980:620), inte får tas till intäkt för att vägra kriminalvårdsklienter bistånd under hänvisning till kriminalvårdens egna hjälpresurser. Rätt till bistånd föreligger visserligen inte, om den enskildes behov kan tillgodoses genom någon annan huvudmans försorg (prop. 1979/80:1 s 526). När det gäller kriminalvårdsklienterna gäller dock i första hand kommunernas yttersta ansvar för alla som vistas i kommunen (s. 149–151).

Som tidigare nämnts anses emellertid kriminalvårdens klienter ändå behöva viss kompletterande service genom kriminalvårdens försorg. De ekonomiska bidrag som frivården ger ut till klienterna kan sägas vara av två slag. De mest betydande är de beloppsmässigt större bidrag som ges ut för särskilda ändamål, exempelvis som hyresbidrag, för möbelinköp etc. Ibland förekommer samverkan mellan socialvården och frivården så till vida att båda bidrar till ett sådant ändamål. Den andra bidragstypen utgörs av små kontantbelopp, avsedda att tillgodose akuta behov. Sistnämnda bidragsform har emellertid på nästan alla skyddskonsulentdistrikt minskat väsentligt i omfattning eller helt upphört. Även den första bidragformen ifrågasätts. I en försöksverksamhet i kriminalvårdens Västeråsregion, kallad frivård utan pengar (FUP), har allt direkt ekonomiskt stöd till klienterna avskaffats. Försöket har utvärderats av KVS utvecklingsenhet och därvid har endast framkommit goda erfarenheter av verksamheten.

I princip bör som sagt kriminalvårdens klienter få alla sina behov tillgodosedda genom andra organ. Om frivårdens hjälpinsatser upphör och frivårdsklientelet på lika villkor skall konkurrera med andra, riskerar de emellertid enligt mångas uppfattning att komma "sist i kön", eftersom de ofta har svårt att hitta i samhället och få sina behov tillgodosedda. Frivårdsklientelet tillhör nämligen i stor utsträckning de socialt sämst lottade i samhället och därmed också de mest hjälpbehövande. Detta är förklaringen till den positiva särbehandling av frivårdsklienter som förekommer och som utgör ett undantag från normaliseringsprincipen. Det finns enligt kommitténs uppfattning skäl att tro att behovet av denna särbehandling kommer att bestå.

Att lagöverträdaren döms till en påföljd, som är förenad med särskilda krav, ger också samhället ett särskilt intresse för hans levnadsförhållanden. Det ligger i samhällets intresse att hjälpa lagöverträdaren dels att avhålla sig från att på nytt bryta mot de regler som samhället har uppställt, dels att uppfylla de krav som är förenade med påföljden. Detta skulle försvåras om frivården inte hade egna hjälpresurser. Självklart skall kriminalvården också stå för de kostnader som är förenade med själva verkställigheten av påföljden.

Det har visserligen hittills inte varit möjligt att visa någon brottsreducerande effekt av sociala stödåtgärder inom kriminalvårdens ram. Problemet är emellertid att man så sällan lyckas ordna den sociala situationen. Vad som händer om den sociala hjälpverksamheten skulle få större framgång, vet vi inte med säkerhet.

Den positiva särbehandling som skall förekomma bör i första hand bestå av frivårdsrepresentanternas personliga insatser. I enlighet med normaliseringsprincipen bör dessa insatser indelas i tre etapper.

1. Frivården bör utreda vilka stödåtgärder som bör vidtas för klienten av samhällets allmänna organ.
2. Frivården bör genom rådgivning påverka klienten i sådan riktning att det blir möjligt att genomföra stödåtgärderna.
3. Frivården bör förmedla kontakten mellan den dömde och de organ som i första hand skall svara för genomförandet.

I den mån frivården anser att samhällets allmänna service till följd av brister i normaliseringsprincipens förverkligande inte är tillräcklig eller på tillfredsställande sätt åtkomlig för klienterna, bör den ändå som tidigare har sagts gå in med sina egna hjälpresurser för att åstadkomma bättre förhållanden.

Samhället erbjuder även vid sidan av kriminalvårdens egna resurser vissa möjligheter till särbehandling av lagöverträdare och andra socialt handikappade människor. Den s. k. främjandelagen (1974:13) kan användas för att bereda svårplacerad arbetskraft arbeten. Bostadsanvisningslagen (1980:94) kan, där den görs tillämplig, underlätta bostadsanskaffningen för den som har sociala problem. Många av kriminalvårdens klienter uppfyller rekvisiten för tillämpning av dessa lagar.

Med en fullt ut tillämpad normaliseringsprincip uppkommer frågan, om det finns grund för en särskild frivårdsorganisation eller om denna kan integreras med den allmänna socialvården. Frågan har behandlats i olika utredningar i andra nordiska länder och även i några svenska utredningar. Kriminalvårdsberedningen, BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp och ungdomsfängelseutredningen avvisade alla tanken på att avskaffa frivårdsorganisationen.

Alltjämt synes de skäl som talar mot en integrering av frivården med socialvården ha större tyngd än de som talar för. Det tyngsta skälet är att fråga är om verkställighet av en i dom fastställd brottspåföljd. En sådan uppgift kan inte läggas på den allmänna socialvården. En integrering skulle förutsätta att tvång och andra formella åtgärder avskaffades, vilket skulle beröva frivården det mesta av sitt innehåll. Detta skulle i sin tur medföra att frihetsberövande påföljder skulle komma att tillämpas i väsentligt större omfattning.

Även med en integrerad frivård skulle emellertid skyddstillsynens formella moment kunna behållas, om dessa lades på något polisiärt eller polisliknande organ. Som tidigare har framhållits är det emellertid en förutsättning för ett effektivt frivårdsarbete att de olika momenten i frivårdsarbetet hålls förenade. De formella inslagen skulle annars kunna urarta till slentrian och ren repression, och hjälpen skulle inte kunna sättas in där den behövs bäst.

Ytterligare ett skäl mot integrering är de speciella informationsuppgifter som frivården har. Det gäller såväl informationen till allmänheten om brottslighet och dömdas förhållanden som informationen till domstolarna genom personundersökningar och yttranden.

Så länge en viss särbehandling av frivårdens klienter när det gäller den sociala servicen anses ofrånkomlig, behövs också en självständig frivårdsorganisation. Den allmänna socialvården bör inte särbehandla vissa klienter i förhållande till andra, beroende på om de har blivit dömda för brott eller inte.

Det är av dessa skäl inte lämpligt att integrera frivården med den allmänna socialvården.

10.3.4 *Informationsfunktionen*

Som redan tidigare har antytts har frivården slutligen också en informativ uppgift. Det gäller dels information riktad mot allmänheten om de dömdas situation och kriminalvårdens arbete, dels information till domstolar i enskilda klientärenden. Det finns behov av att information om brottslighetens omfattning, orsaker och bekämpning når ut i vida grupper. Ett framgångsrikt kriminalvårdsarbete måste ha stöd av en medvetenhet hos medborgarna om brottsligheten som ett socialt och mänskligt problem. Detta kan ske dels genom extern information, dels genom de lekmän som är engagerade i frivårdsarbetet. En viktig roll kan i detta sammanhang spelas av folkrörelserna.

Informationen till allmänheten kan spridas genom deltagande i skolans undervisning om lag och rätt, genom övervakarutbildning och övervakarträffar samt genom kontakter med arbetsgivare och fackföreningar.

Informationen till domstolar om enskilda klienter delges genom personundersökningar och yttranden.

10.4 Lagreglering

Som tidigare har nämnts bottnar mycken av den kritik som har framförts mot frivården i vagheten i de bestämmelser som åtminstone tidigare styrde frivårdens verksamhet. En förbättring har dock åstadkommits genom frivårdsförordningen och dess tillämpningsföreskrifter. Det är ändå önskvärt med en precisering på detta område vad gäller frivårdens uppgifter. En sådan precisering bör också medverka till en klarare ansvarsfördelning mellan kriminalvården och de andra samhällsorgan som har att bistå kriminalvårdens klienter.

Det ligger emellertid i sakens natur att möjligheterna att på ett mera preciserat sätt ge uttryck för de uppgifter som vilar på kriminalvården är begränsade. Bestämmelsen kan endast ange de allmänna målen och sådana kan endast beskrivas på ett allmänt sätt. Särskilda bestämmelser om frivårdens uppgifter kan, såvida inte lagreglering krävs, lämpligen tas in i frivårdsförordningen eller tillämpningsföreskrifterna till denna. I BrB bör dock, som en motsvarighet till den allmänna bestämmelsen i 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt om utformningen av sådan vård, tas in en bestämmelse om frivårdens allmänna uppgift.

11 Skyddstillsyn

Fängelsestraffet är, som departementschefen anför i direktiven till fängelsestraffkommittén, inte ägnat att medföra några positiva effekter för den intagne själv utan har tvärtom ofta direkta skadeverkningar. Det är därför en övergripande målsättning för den kommitténs liksom för frivårdskommitténs arbete att minska användningen av frihetsberövande påföljder. Enligt departementschefen kan detta ske bl. a. genom sådana reformer av frivårdspåföljderna som leder till ökad användning av dem. En förutsättning härför är att de, som departementschefen uttrycker det, görs mer effektiva. Frivårdskommittén skall sålunda enligt direktiven lägga fram förslag, både inom och utom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, som i möjlig mån innebär en effektivisering av de nuvarande formerna av kriminalvård i frihet.

I frivårdskommitténs direktiv anger departementschefen även hur denna effektivisering bör åstadkommas. Han nämner att frivårdens kontrollfunktioner under senare tid efter hand har kommit mera i blickpunkten och anför att tiden nu enligt hans mening är mogen att gå längre på denna väg. Han nämner därvid de ändringar i skyddstillsynen som trädde i kraft den 1 januari 1980, och anför att dessa utgör en god grund för en fortsatt effektivisering av frivården.

Syftet med en effektivisering av frivården är alltså att minska användningen av frihetsberövande påföljder. De brott för vilka det f. n. ådöms frihetsstraff kan grovt indelas i tre grupper.

1. Brott som främst av allmänpreventiva skäl anses förskylla kortvariga fängelsestraff.
2. Mycket grova brott för vilka annat än frihetsstraff anses uteslutet.
3. Brott som utgör återfall och anses förskylla frihetsstraff sedan andra icke frihetsberövande påföljder tidigare har prövats. Hit hör främst förmögenhetsbrott.

En effektivisering av frivården kan påverka alla tre grupperna. Den kan stärka skyddstillsynens allmänpreventiva värde. Domstolarna får då större möjligheter att tillämpa påföljd i frihet för de två första grupperna av brott. Den kan vidare minska återfallsbenägenheten hos klienterna och därmed också behovet av ett upptrappat påföljdsval på grund av återfall. Som anfördes i föregående kapitel bör förhoppningarna dock inte ställas högt i detta avseende. En uppstramning av frivården kan slutligen också innebära större möjligheter för domstolarna och verkställighetsmyndigheterna att skärpa påföljderna på grund av återfallet med mindre behov att tillgripa frihetsstraff som följd.

Syftet med effektiviseringen är alltså att påverka domstolarnas val av påföljd, dels genom att minska återfallsbenägenheten hos klienterna, dels genom att höja det allmänpreventiva värdet av kriminalvård i frihet.

Effektiviseringen bör enligt direktiven åstadkommas genom en ytterligare betoning av frivårdens kontrollfunktion. Detta kan enligt kommitténs mening komma till uttryck på en rad olika sätt. Det kan ske genom reglerna om den dömdes och frivårdens åligganden. Det kan ske genom möjligheten att meddela särskilda föreskrifter, genom påföljdens sanktionssystem och genom reglerna för övervakningens igångsättande och utförande. Sammanfattningsvis kan det ske genom en *intensifiering* av skyddstillsynen i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende.

Detta innebär å andra sidan ingen försvagning av frivårdens hjälpfunktion. Med hänsyn till vad som i föregående kapitel har framhållits om sambandet mellan de olika momenten i frivårdsarbetet innebär det tvärtom en förstärkning av hjälpfunktionen. Intensifieringen av verkställigheten bäddar för en bättre hjälp till klienterna. Även humanitära skäl talar för en förstärkning av hjälpfunktionen. I samverkan skall de olika momenten i frivårdsarbetet bygga upp ett starkare skyddsnät kring klienten och därmed bättre motverka vidare brottslighet.

11.1 Påföljdens användningsområde

Kommitténs förslag syftar alltså till en allmän intensifiering av skyddstillsynen. Avsikten är bl. a. att påföljden härigenom skall kunna få ett större användningsområde. Den bör t. ex. kunna användas för svårare brott än f. n.

Vad gäller brottets svårhet finns det nu en övre gräns för skyddstillsynens användningsområde. Om det lindrigaste straff som är stadgat för brottet är fängelse i ett år eller däröver, krävs nämligen särskilda skäl för ådömande av skyddstillsyn. Till följd av påföljdens intensifiering bör nu övervägas om denna bestämmelse skall ändras. En genomgång av strafflatituderna för olika brott visar emellertid, att en höjning av högsta medgivna straffminimum från fängelse ett år till fängelse två år inte är meningsfull. Gränsen mot de fall då särskilda skäl skulle krävas för ådömande av skyddstillsyn skulle gå vid brott för vilka domstolarna trots intensifieringen knappast torde vara villiga att använda skyddstillsyn, såsom våldtäkt, grovt koppleri, mordbrand, grovt sabotage, grov mened och efter lagändring den 1 juli 1981 grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika. Det är inte heller meningsfullt att ytterligare mildra kravet på styrka hos de skäl som skall tala för frivård i stället för fängelse utöver vad som gjordes genom en lagändring den 1 januari 1980. "Synnerliga" skäl för skyddstillsyn ändrades då till "särskilda" skäl. Alternativet till en oförändrad högsta gräns torde därför vara att bestämmelsen i sin nuvarande form avskaffas och ersätts av en mer allmän regel.

Vilken lösning man väljer avgörs ytterst av tilltron till påföljdernas allmänpreventiva resp. individualpreventiva effekter. Hänsyn borde därför också kunna tas till vilken typ av brottslighet som är aktuell i det enskilda fallet, eftersom de olika effekterna har olika styrka vid olika typer av brottslighet. En generell lösning är emellertid nödvändig för skyddstillsynens del. Det ligger i linje med domstolarnas fria prövningsrätt att avskaffa den

högsta gränsen. Å andra sidan ligger det i kommitténs direktiv att åstadkomma en hårdare styrning. En bestämmelse som är utformad som den nuvarande medverkar otvivelaktigt till en enhetligare rättspraxis. Med hänsyn till detta bör det enligt kommitténs uppfattning även i fortsättningen finnas en övre gräns för skyddstillsynens användningsområde vad gäller brottets svårhet. Den utsträckning av gränsen som gjordes den 1 januari 1980 bör vara tillräcklig även med tanke på de förändringar av påföljdens utformning som kommittén föreslår. Den nuvarande bestämmelsen bör därför vara oförändrad.

Begränsningen i skyddstillsynens tillämpningsområde gäller med hänsyn inte bara till brottets svårhet utan även till gärningsmannens person. Som tidigare har sagts skall det utgöra en förutsättning för ådömande av skyddstillsyn att den tilltalade med hänsyn till sina personliga förhållanden är i behov av övervakning. Han skall med hänsyn till risken för fortsatt brottslighet kunna sägas vara i behov av den tillsyn och den hjälp som frivården kan stå för. Övervakning skall alltså vara individualpreventivt motiverad.

En ytterligare förutsättning för skyddstillsyn är f. n. att mer ingripande påföljd inte är motiverad. Detta innebär – såvitt avser de personliga förutsättningarna – att skyddstillsyn inte skall vara mindre ägnad än ett frihetsberövande att främja den tilltalades anpassning i samhället. Tanken är att ett frihetsberövande ibland kan vara individualpreventivt motiverat.

Departementschefen anför i sina direktiv till fängelsestraffkommittén att ett fängelsestraff aldrig eller åtminstone endast i mycket speciella undantagsfall torde kunna ses som ett verkningsfullt medel i sig att anpassa lagöverträdaren till samhället eller ens att minska risken för återfall från dennes sida. Tron på frihetsberövandets individualpreventiva effekter har alltså minskat sedan tiden för brottsbalkens införande och torde nu hänföra sig huvudsakligen till det tillfälliga oskadliggörande som frihetsberövandet innebär. Skälen för att av denna anledning inte döma till skyddstillsyn har alltså minskat. De har emellertid inte helt försvunnit, eftersom den brottshindrande effekten kvarstår. Härtill kommer att införandet av villkorligt fängelse i påföljdssystemet innebär, att det mellan skyddstillsyn och fängelse tillkommer en påföljd som kan väljas av individualpreventiva skäl. Bestämmelsen om att en mer ingripande påföljd än skyddstillsyn inte skall vara motiverad bör därför finnas kvar.

Skyddstillsyn bör liksom f. n. bli en vanlig påföljd vid återfallsbrottslighet. Vid återfall efter villkorlig dom bör skyddstillsyn användas i stor utsträckning när behov av övervakning finns. Även vid återfall efter en tidigare dom på skyddstillsyn bör skyddstillsyn ofta väljas. Möjligheten att begränsa användningen av frihetsstraff är i första hand just en fråga om att utvidga tillämpningsområdet för skyddstillsyn i samband med återfall. Härvid bör möjligheterna att vid återfall skärpa domen på skyddstillsyn genom föreskrifter, böter och fängelsestraff medverka. Domstolarnas möjlighet att trots återfallet på nytt pröva skyddstillsyn bör alltså enligt kommitténs mening kunna bli större än den är f. n.

11.2 Straffmätningstanken

Den s. k. nyklassiska kritiken mot skyddstillsynen innebär bl. a. att påföljdens innehåll visserligen i betydande mån kan varieras på verkställighetsplanet men att möjligheterna för domstolen att genomföra motsvarande nyansering i samband med påföljdens ådömande är alltför små. I praktiken används skyddstillsyn för brott av starkt varierande svårhetsgrad. Kommittén har därför fått i uppdrag att undersöka om det går att skapa ökade möjligheter för domstolarna att anpassa skyddstillsynens innehåll till vad som med hänsyn till brottets art och övriga omständigheter bedöms som rättvist och ändamålsenligt i det särskilda fallet. Som tänkbara utvägar pekas på möjligheten att låta domstolen helt eller delvis bestämma prövotidens eller övervakningstidens längd eller kontaktfrekvensens höjd.

Tanken på straffmätning även inom ramen för frivårdspåföljderna framfördes i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem. Vid remissbehandlingen fick förslaget ett blandat mottagande. Många remissinstanser menade att påföljdens varaktighet och intensitet även i fortsättningen bör bestämmas efter den dömdes behov och inte efter brottets svårhet.

Tanken med straffmätningen är att straffet skall stå i proportion till det begångna brottets svårhet. Att mäta enskilda brotts straffvärde är emellertid en komplicerad uppgift. Skall ett straff anses drabba alla lika eller skall straffet avpassas efter det lidande det kan beräknas åstadkomma i det enskilda fallet? Vårt nuvarande dagsbotssystem bygger på sistnämnda tanke. Däremot tas i regel inga sådana hänsyn vid bestämmande av längden på ett fängelsestraff.

Frågan är närmare bestämt hur begreppet "rättvisa" skall definieras. BRÅ-rapportens förslag byggde på tanken att rättvisa uppnås om straffet bestäms enbart efter brottet. Dess "straffvärde" skulle vara avgörande. Uppfattningen kritiserades av många remissinstanser, som menade att förslaget innebar att man gav en omständighet – brottet – ensamt företräde framför andra omständigheter som också borde inverka på bedömningen av vad som skall anses rättvist. Främst åsyftades härvid gärningsmannens personliga förhållanden.

Rättvisa innebär inte att lika brott alltid skall ge lika påföljd. Rättvisa eller rättfärdighet uppnås först om den totala situationen beaktas, dvs. även gärningsmannens personliga förhållanden och andra omständigheter som kan påverka bedömningen. Det är exempelvis svårt att tala om verklig rättvisa så länge inte storleken av den dolda brottsligheten, den brottslighet som aldrig uppdagas, beaktas.

Nu nämnda förhållanden gör att det inte är givet att ett system där straffets längd och intensitet bestäms efter brottets s. k. svårhet är att föredra framför det nuvarande. Det finns dessutom fler skäl mot en sådan ordning.

Som har framhållits i föregående kapitel bör det kravet ställas på kontakterna mellan de dömde och frivården att de skall vara meningsfulla. Påföljdstiden bör därför inte vara längre än vad som är påkallat av den dömdes personliga förhållanden. Frivårdens arbete bör därför upphöra när det från brottsförebyggande synpunkt inte längre finns behov av det. Om den dömde även därefter skulle vara tvungen att upprätthålla kontakten med frivården därför att det brott han har begått är av en viss svårhet, finns risk att denna skyldighet av den dömde uppfattas som meningslös.

För att straffmätning uttryckt i skyddstillsynens verkställighetstid skall bli meningsfull, bör domstolen ha tämligen vida ramar till sitt förfogande. Om skillnaden mellan olika brotts straffvärde endast kommer till uttryck i några månaders skillnad i prövotid eller övervakningstid, blir det budskap domstolen vill framföra genom straffmätningen inte tillräckligt tydligt. Det måste beaktas att den insats den dömde måste göra för att uppfylla de förpliktelser som är förenade med påföljden varierar kraftigt i det enskilda fallet med hänsyn till exempelvis geografiska förhålladen och bostads- och arbetssituationen. För en meningsfull straffmätning torde det därför vara nödvändigt med ramar för denna som överstiger vad som kan anses som en lämplig påföljdstid. Både med hänsyn till vad som är känt om vanligaste tider för återfall i brott och med hänsyn till ekonomiska förhållanden är, som senare skall utvecklas, längre påföljdstider inte lämpliga.

Det är av nu nämnda skäl enligt kommitténs mening inte lämpligt att skyddstillsynens verkställighetstid i det enskilda fallet fastställs efter det begångna brottets svårhet.

När det gäller kontaktfrekvensen kan kravet på meningsfullhet alltså inte efterges. En kontaktfrekvens som avgörs uteslutande efter det begångna brottets svårhet och utan hänsynstagande till om det finns behov av intensiv kontakt är därför enligt kommitténs uppfattning inte lämplig. Härtill kommer att intensiteten i tillsynen inte bara får bli en fråga om att räkna antalet kontakter mellan den dömde och frivården. Det är minst lika viktigt att intensiteten kommer till uttryck i kontakternas innehåll och bredd.

Kommittén finner därför inte tillräcklig anledning föreligga att införa skyldighet eller möjlighet för domstolarna att i samband med domen regelmässigt ge en föreskrift om kontaktfrekvens, baserad enbart på brottets svårhet eller beskaffenhet. Däremot kommer kommittén att längre fram föreslå möjlighet för domstol att i vissa fall förordna om en intensivare övervakning än som är normalt.

11.3 Tillsynen av den dömde

Ansvaret för övervakningen ligger f. n. på övervakningsnämnden (26 kap. 12 § BrB). Fängelsestraffkommittén har nu fått i uppdrag att föreslå en ordning som innebär att övervakningsnämnderna avskaffas. Om en sådan reform genomförs, måste ansvaret för övervakningen läggas på något annat organ.

För den som har dömts till skyddstillsyn skall alltid en övervakare utses. Fler än en övervakare får inte utses. Till övervakare kan utses frivårdstjänsteman eller lekman. Övervakare utses av rätten i samband med domen på skyddstillsyn eller senare av övervakningsnämnden.

Frågan hur verkställigheten av skyddstillsynen skall komma i gång så fort som möjligt är väsentlig. Den behandlas i avsnitt 11.11.1. De nuvarande bristerna i igångsättandet orsakas ofta av att övervakare förordnas för sent. Antingen saknas förslag till övervakare i personundersökningen med följd att domstolen ingen har att förordna, eller förordnar domstolen av en eller annan anledning inte den som har föreslagits. Problemet bör därför få en annan lösning. Det bör om möjligt säkerställas att en övervakare alltid finns förordnad när övervakningen skall börja, vilket måste anses utgöra en väsentlig förutsättning för att en verkningsfull tillsyn genast kommer till stånd.

Andelen tjänstemanna- resp. lekmannaövervakare varierar mycket mellan olika skyddskonsulentdistrikt. Efter förslag av kriminalvårdsberedningen beräknades i samband med kriminalvårdsreformen (prop. 1973:1 bil. 4 sid. 128) att andelen klienter som krävde tjänstemannaövervakare borde vara ca 30 %. I själva verket varierar andelen f. n. mellan 11 och 55% i de olika distrikten. Det är framför allt i Stockholmsregionen som andelen tjänstemän är stor bland övervakarna. Detta kan bero på klientelets svårhet och på de därmed sammanhängande svårigheterna att rekrytera lekmannaövervakare.

Samtidigt har också fördelningen av arbetsuppgifter mellan frivårdstjänstemännen och lekmannaövervakarna kommit att ändras i och med kriminalvårdsreformens genomförande. Till följd av det kraftigt minskade antalet klienter per handläggande tjänsteman har denne haft möjlighet att på ett väsentligt bättre sätt än tidigare engagera sig i enskilda klientärenden. Tjänstemannen har därvid kommit att i åtminstone de mer tungarbetade ärendena ta över många övervakningsuppgifter, såsom att förmedla kontakt med andra myndigheter eller reda ut krissituationer. Skillnaden mellan tjänstemanna- och lekmannaövervakningar har därmed kommit att bli, att tjänstemannen i de senare har en lekman vid sin sida som hjälp med övervakningen.

Från frivårdshåll har kritik riktats mot att nuvarande system inte ger möjlighet att utse mer än en övervakare. Lusten att pröva nya övervakningsformer finns och försök med sådana former har förekommit.

Det bör med hänsyn till nu nämnda omständigheter övervägas, om tiden är mogen att pröva andra vägar för förordnande av övervakare och för fördelning av arbetsuppgifter mellan tjänstemän och lekmän än de nu föreskrivna.

11.3.1 *Ansvaret för tillsynen*

Övervakningen handhas alltså f. n. formellt av övervakningsnämnden. Kommittén utgår nu från att nämnderna kommer att avskaffas och eftersom redan i nuläget nämndernas möjligheter att handha övervakningarna rent praktiskt är små, bör ansvaret för dessa även formellt övergå på skyddskonsulenten. En sådan ordning har också tidigare föreslagits av övervakningsnämndutredningen (SOU 1975:16) och ungdomsfängelseutredningen (SOU 1977:83).

I likhet med vad som nu gäller i fråga om övervakningsnämnderna, bör domstolen i samband med domen ange vilken skyddskonsulent som skall handha övervakningen.

11.3.2 *Övervakare*

Vad sedan gäller frågan hur övervakare skall förordnas finns det, som tidigare har framhållits, skäl som talar för att övervakare alltid bör finnas förordnad när övervakningen skall börja. Kommittén anser därför att det redan när domen på skyddstillsyn meddelas alltid bör namnges någon person som åtminstone inledningsvis skall vara övervakare för den dömde. Kommittén föreslår därför att domstol skall vara skyldig att alltid förordna övervakare samtidigt som den dömer till skyddstillsyn.

Systemet med lekmannaövervakare är, som senare skall utvecklas, mycket

värdefullt. I så många ärenden som möjligt bör därför en lekman förordnas att utöva tillsynen av den dömde. Det bör därför åligga frivården att i samband med personundersökningen lämna förslag på sådan övervakare. Det kan emellertid inte undvikas att det i vissa ärenden inte går att få fram ett övervakarförslag redan i samband med personundersökningen. Rätten kan då till övervakare förordna den handläggare vid skyddskonsulentexpeditionen som enligt den interna arbetsordningen skall ha ansvaret för ärendet. I brist på förslag till lekmannaövervakare bör då i personundersökningen handläggaren föreslås som övervakare. När skyddstillsyn ådöms utan att personundersökning eller yttrande från skyddskonsulent föreligger, bör domstolen på annat sätt inhämta upplysning om vem som kan förordnas till övervakare.

Oavsett rätten har förordnat en tjänsteman eller en lekman till övervakare, bör konsulenten, som har det yttersta ansvaret för övervakningen, kunna besluta om byte av övervakare. Särskilt bör tjänstemannaövervakare i möjligaste mån bytas ut mot lekmannaövervakare. Oavsett tjänstemannen är förordnad som övervakare eller inte har han ett starkt inflytande över det enskilda klientärendet. Att en lekman förordnas innebär därför i praktiken att ytterligare en person engageras i tillsynen av den dömde. Lekmannen bör därför så tidigt som möjligt engageras i ärendet. Genom förordnande av förtroendeman enligt personundersökningslagen finns t o m möjlighet att i många fall inleda en del av övervakningsarbetet redan före övervakningstidens början. Till skillnad mot vad som nu förekommer bör därför enligt kommitténs uppfattning tilltalade med behov av hjälp och stöd regelmässigt erbjudas en förtroendeman. Genom att förordna den tilltänkte övervakaren som förtroendeman, kan skyddskonsulenten verka för att övervakningsarbetet får en så god start som möjligt. Strävandena att finna förtroendemän bör därför intensifieras.

11.3.3 *Olika tillsynsformer*

Endast en övervakare kan förordnas enligt gällande bestämmelser. Det finns emellertid inom frivården ett starkt önskemål att få pröva andra tillsynsformer. Vissa har också redan prövats. Inom andra vårdområden är variationerna när det gäller tillsynen av klienterna stora.

Kommittén ser som sin uppgift närmast att öppna möjlighet för en större variation i tillsynsformerna, inte att särskilt ange vissa tillsynsformer som de ensamt användbara. Vissa principer bör ändå gälla.

Frågan är för det första i vilken utsträckning lekmän bör förordnas till övervakare. Andelen tjänstemannaövervakningar har från 1 januari 1974 till 1 januari 1981 ökat från 10 till 29 %. Detta överensstämmer med kriminalvårdsberedningens förslag. Framför allt med hänsyn till det ökade inslaget dömda med svår social missanpassning, främst alkohol- och narkotikamissbruk, ansåg beredningen att fler klienter, särskilt i storstäderna, måste få tjänstemannaövervakare. Så har det också blivit.

Att den dömde står under tillsyn av en lekman är förknippat med många fördelar. Förutom att lekmännen utgör ett väsentligt resurstillskott till frivården, har de i vissa fall lättare än tjänstemännen att hålla kontakt med den dömde, särskilt i glesbygder och under fritid. Via lekmannen kan den dömde vidare beredas tillfälle att knyta socialt önskvärda kontakter. Därtill bidrar

lekmännen erfarenhetsmässigt till att hos allmänheten öka förståelsen för klienternas ömtåliga situation och därmed även underlätta deras rehabilitering.

Lekmän bör därför i största möjliga utsträckning engageras i tillsynen av den dömde. Strävan bör vara att en lekmannaövervakare skall förordnas i varje klientärende. Någon kvotdel bör därför enligt kommitténs mening inte anges för andelen tjänstemannaövervakningar. Det får i stället bli möjligheten att rekrytera lekmän som styr utvecklingen. Det är emellertid ofrånkomligt att vissa klienter är så svårarbetade att det måste anses som en omöjlig uppgift för en lekman att utöva tillsynen.

För att undvika risken för ojämn och inkonsekvent rättstillämpning bör det genom utbildning och anvisningar göras klart för lekmannen vad tillsynen av den dömde innebär. Strävan bör särskilt vara att få toleransnivån så lika som möjligt mellan lekmännen. Det måste alltså göras klart för lekmannen att han har att fylla alla funktioner som är förenade med övervakningen av den dömde. Någon uppdelning av dessa mellan tjänstemannen och lekmannen skall alltså i princip inte äga rum.

I och med att en lekmannaövervakare förordnas är minst två personer engagerade i tillsynen av den dömde,den handläggande tjänstemannen och övervakaren. Trots detta bör inte något formellt hinder finnas för att förordna ytterligare någon lekman i samma ärende. Detta bör emellertid endast ske när det är påkallat av särskilda behov hos klienten. Det behöver då inte bara röra sig om klienter med särskilt svår social situation utan det kan också vara motiverat av geografiska skäl eller av klientens tillfälliga vistelse på annan ort vid exempelvis placering på behandlingshem eller värnpliktstjänstgöring. Dessutom bör även i lagen öppnas möjlighet att pröva olika former av vad som brukar kallas gruppövervakning, dvs. flera övervakare för samma eller flera klienter. För att det inte skall uppstå problem med fördelningen av ansvaret mellan de olika personerna, bör emellertid endast en övervakare förordnas för varje klient. De övriga får förordnas att biträda med övervakningen. Vid s k gruppövervakning (delad övervakning) kan handläggaren förordnas som övervakare och de övriga att biträda med övervakningen.

Tillsynssystemet blir då så flexibelt att det ger möjlighet att pröva andra former av hel eller kompletterande tillsyn av den dömde. Kontaktmän bör kunna engageras på arbetsplatsen eller i anslutning till den dömdes bostad eller fritidsaktiviteter. Även anpassningsgrupper bör kunna engageras och olika former av fadderverksamhet prövas för att nämna några exempel. I dessa fall är det inte fråga om fullständiga övervakningsuppdrag utan snarare om att uppgifterna delas med någon ytterligare person, som då övertar ett eller flera moment av övervakningen. Det kan exempelvis röra sig om enbart kontrollerande och rapporterande uppgifter eller om enbart stödjande uppgifter. Sådana former av kompletterande tillsyn bör kunna bli vanliga inslag i övervakningsarbetet. Dessutom bör fackliga sammanslutningar och frivilligorganisationer på ett naturligt sätt kunna kopplas in i strävandena att anpassa den dömde till samhället. Genom stöd- och behandlingsmedlen finns möjlighet för frivården att ekonomiskt stötta sådana insatser.

Kommittén föreslår därför sådan ändring av BrB:s regler om övervakning att det blir möjligt för frivården att använda sig av olika övervakningsformer. Det saknas dock anledning att i BrB ange vilka former som kan tillämpas.

Vid skyddskonsulentexpeditionerna i Norrköping och Linköping har bedrivits en försöksverksamhet som inneburit att vårdare från kriminalvårdsanstalter har knutits till expeditionerna för att huvudsakligen bedriva fältarbete bland frivårdsklienterna. Försöksverksamheten, som kallats Förstärkt fältarbete inom frivården (FFF), har kartlagts av kriminalvårdsstyrelsens utvecklingsenhet (rapport nr 31).

Resultatet visar att försöksverksamheten har fungerat bra och helt i linje med intentionerna. Det visar sig att andelen klienthändelser och andelen tid som vårdarna registrerat för sådana är ungefär dubbelt så stor som för frivårdsassistenterna. Medan ca två tredjedelar av assistenternas tid är förlagd till expeditionen, är ca två tredjedelar av vårdarnas tid förlagd till annan plats. Medan knappt en fjärdedel av antalet dokumenterade händelser för assistenterna innebär direktkontakt med klienter, innebär för vårdarna mellan en tredjedel och hälften av alla händelser sådan kontakt. Dessutom pågår varje direktkontakt i genomsnitt dubbelt så lång tid för vårdarna som för assistenterna. Vid kontakt mellan assistent och klient kommer initiativet oftast från klienten medan det är tvärtom vid kontakt mellan vårdare och klient. Sammantaget visar undersökningen att det inte är assistenternas arbetsuppgifter i stort som har ändrats av vårdarnas tillkomst utan snarare dessa som har tillfört expeditionerna resurser. Någon undersökning av effekterna av verksamheten har inte gjorts.

Det goda resultatet av försöksverksamheten tyder på att en sådan form av "professionell lekmannaövervakning" också kan vara av värde i det flexibla tillsynssystem som kommittén förordar. Vårdarna kan särskilt ägna sig åt uppsökande verksamhet, åt intensivkontakt med vissa klienter och åt fritidsaktiviteter. Särskilt i storstadsområdena torde ett sådant personaltillskott vara behövligt. Kommittén föreslår därför att försöksverksamheten, som alltjämt pågår i Norrköping och Linköping, utvidgas till ett antal storstadsdistrikt. Utvidgningen bör göras så att det tillåter en noggrann utvärdering av försöket.

11.3.4 *Övervakarersättningen*

En frivillig övervakare ersätts med 100 kr i månaden, varav hälften är arvode och hälften kostnadsersättning. Han kan också få ersättning för resor och förlorad arbetsförtjänst i vissa fall. Dessutom kan undantagsvis arvode betalas "för särskilda stödåtgärder" med högst 20 kr i timmen under högst 20 timmar i månaden enligt i förväg träffad speciell överenskommelse med skyddskonsulenten.

Den ekonomiska ersättning som f n utgår till frivilliga övervakare är av den storleken att den endast undantagsvis kan beräknas påverka villigheten att ta ett sådant uppdrag. Det kan f ö ifrågasättas om man över huvud taget åtar sig ett övervakningsuppdrag av ekonomiska skäl. Antalet lekmannaövervakare är ca 9 000. Den totala kostnaden för statsverket för dessa ersättningar uppgår till ca 20 milj. kr om året. Att generellt höja ersättningen till en sådan nivå att det i avgörande utsträckning påverkar människors villighet att åta sig övervakaruppdrag skulle bli mycket kostnadskrävande. I nuläget är det inte möjligt. I stället bör tillgängliga resurser för övervakarersättningar användas till att prioritera de mest arbetstyngda ärendena eller särskilt svåra perioder i

normala ärenden samt till att motverka att någon lider direkt ekonomisk förlust till följd av sitt uppdrag. Det flexiblare övervakningssystem som kommittén föreslår, med en lång rad olika former av hel eller kompletterande tillsyn av den dömde samt ett förslag om intensivare tillsyn i vissa fall (avsnitt 11.7), gör det också nödvändigt med en mer differentierad övervakarersättning än den nuvarande.

Med hänsyn till nu nämnda omständigheter och till den allmänna kostnadsökning som har ägt rum sedan de nuvarande ersättningsbeloppen fastställdes den 1 juli 1977, kan det ifrågasättas om det inte är lämpligast att använda hela det belopp som står till förfogande till att ersätta övervakare för kostnader och utlägg som uppkommer till följd av uppdraget och för att arvodera särskilda insatser i svårarbetade ärenden. Kommittén föreslår därför att det nuvarande schablonarvodet avskaffas. För att undvika ökade administrativa kostnader bör ändå ett visst belopp schablonmässigt utgå som ersättning för lokala resor, telefonkostnader m. m samt mindre utlägg för klienten. Med hänsyn främst till den intensivare övervakning som enligt kommitténs förslag skall utövas, kan dessa kostnader beräknas till 100 kr i månaden. Detta belopp bör utgå schablonmässigt. Därutöver bör liksom f. n. finnas möjligheter att ersätta övervakare för särskilda kostnader. Även de som biträder med en övervakning som kontaktmän eller liknande bör kunna få sina kostnader ersatta. Den ersättningen bör dock fastställas i det enskilda fallet. De nuvarande reglerna om ersättning "för särskilda stödåtgärder" bör användas till att arvodera särskilda insatser i de mest arbetskrävande ärendena och krisperioder i normala ärenden. Detta bör vara särskilt aktuellt då en lekmannaövervakare åtar sig ett uppdrag där en föreskrift om intensivövervakning har meddelats. Medlen bör användas på samma sätt som nu sker.

Den totala medelsanvisningen för ersättningar till övervakare bör vara oförändrad. Med hänsyn bl. a. till de förändringar i fråga om påföljdstiden som kommittén föreslår (avsnitt 11.5), innebär det att betydligt större belopp än f. n. kan disponeras för ersättningar till övervakare och till dem som biträder med övervakningen.

11.4 Kombinerad dom

Skyddstillsyn kan enligt 28 kap. 2 och 3 §§ BrB kombineras med ett bötesstraff om högst 120 dagsböter eller med ett fängelsestraff om lägst 14 dagar och högst 3 månader. Böter kan användas vare sig sådana är stadgade för brottet eller inte och såväl av allmänpreventiva som av individualpreventiva skäl. Kombinationsdom på fängelse kan endast användas av allmänpreventiva skäl. Böter och fängelse kan vidare användas i förening med en dom på fortsatt skyddstillsyn enligt 34 kap. 1 § 1 BrB.

Möjligheten att jämte en skyddstillsyn döma till böter bör finnas kvar. Det bör liksom nu kunna ske av såväl allmänpreventiva som individualpreventiva skäl. Denna form av kombinationsdom har använts i inte ringa utsträckning, inte minst i samband med domar på fortsatt skyddstillsyn.

Kommitténs förslag syftar till en utvidgning av skyddstillsynens användningsområde. Även vidgade ramar för bötesdelen i en kombinationsdom fyller ett sådant syfte. Det finns därför skäl att överväga om bötesmaximum i 28 kap. 2 § BrB är lämpligt avvägt.

Efter förslag i prop. 1980/81:38 har riksdagen beslutat om en utvidgning av det allmänna bötesstraffet, avsedd att anpassa detta till förändringarna i penningvärdet. Ändringarna avser därför endast botens storlek, inte dagsböternas antal.

Bötesmaximum i 28 kap. 2 § BrB överensstämmer med allmänna bötesmaximum för ensamt brott i 25 kap. 2 § BrB. Överensstämmelse däremellan är emellertid inte nödvändig. Fängelsestraffkommittén torde i samband med sin allmänna översyn av straffskalorna komma att överväga om inte också allmänna bötesmaximum bör höjas. Det bör därför inte finnas något som hindrar att möjligheten att jämte skyddstillsyn döma till böter nu vidgas genom att maximum för antalet dagsböter höjs. En höjning från 120 till 180 dagsböter föreslås. Detta är nämligen påkallat med hänsyn till angelägenheten av att skyddstillsynens användningsområde vidgas på frihetsstraffens bekostnad.

Även möjligheten att jämte skyddstillsyn döma till fängelse är värdefull. Den har medfört att domstolarnas villighet att tillämpa frivård som huvudpåföljd även vid tämligen allvarlig brottslighet har ökat avsevärt. Frågan är emellertid om förslaget att i påföljdssystemet införa en ny påföljd innebärande villkorligt anstånd med verkställighet av fängelsestraff leder till att denna form av kombinationsdom kan avskaffas.

Det är angeläget att avståndet inom påföljdssystemet fram till frihetsberövande påföljder blir så stort som möjligt. Detta sker genom införande av fler och effektiva alternativ till frihetsstraff. Å andra sidan leder alltför många alternativ till att påföljdssystemet blir komplicerat och svåröverskådligt med risk för ojämn rättstillämpning som följd. Domstolarna kan nu kombinera frivård och anstaltsvistelse i form av skyddstillsyn jämte fängelse. Efter införande av villkorligt fängelse kan sådan kombination uppnås genom att fängelsestraffet kan göras endast delvis villkorat, vilket innebär att viss del av fängelsestraffet skall verkställas. Det kan synas onödigt med båda kombinationsformerna. Kombinationen skyddstillsyn och fängelse används ofta av domstolarna. Att ta bort den skulle troligen upplevas som en brist. Därtill kommer att situationen inte sällan torde vara sådan att ett kortvarigt frihetsberövande av allmänpreventiva skäl bedöms som oundgängligt utan att för den skull vare sig brottets svårhet eller den tilltalades tidigare belastning gör det påkallat att välja villkorligt fängelse. Dessutom skulle avståndet fram till fängelse bli väsentligt mindre om domstolarna så snart frihetsberövande var påkallat skulle vara tvungna att välja villkorligt fängelse. Liksom när bestämmelserna om denna påföljdskombination infördes är det också alltjämt påkallat av ungdomsfängelsepåföljdens avskaffande att kunna kombinera skyddstillsyn med kortvarigt fängelse.

Kommittén anser därför att denna möjlighet bör finnas kvar. Den bör även fortsättningsvis kunna användas endast av hänsyn till allmän laglydnad. Med hänsyn till vad som är känt om frihetsberövandets negativa effekter för den intagne och till att möjligheterna att genom ett sådant minska risken för återfall är mycket små, bör det inte införas möjlighet att av behandlingsskäl kombinera skyddstillsynen med ett frihetsberövande. Syftet med frihetsberövandet bör vara att för det gränsskikt då valet står mellan skyddstillsyn och en allvarligare påföljd tillföra skyddstillsynen ett ytterligare moment av skärpa. Den kombinerade domen skall med andra ord utgöra ytterligare ett alternativ i påföljdssystemet.

11.5 Påföljdstid

Skyddstillsyn pågår under en prövotid av tre år. Övervakning skall äga rum från prövotidens början. Om övervakning inte längre behövs, skall den upphöra. Efter ett år skall behovet av övervakning alltid omprövas. Efter två års prövotid skall övervakningen utan vidare upphöra. Vid särskilda skäl kan den dömde dock ställas under övervakning även under det tredje prövotidsåret. Har övervakningen upphört, kan den dömde, så länge prövotiden pågår, på nytt ställas under övervakning, om det finns skäl till det. Nuvarande ordning kan alltså sägas innebära att övervakningen pågår i regel minst ett år, normalt två år och högst tre år.

Prövotid och övervakningstid sammanfaller alltså normalt inte. Så gjorde de ursprungligen, men i samband med kriminalvårdsreformen avkortades övervakningstiden medan prövotiden behölls oförändrad.

Enligt brottsbalkens bestämmelser är prövotiden det väsentliga. Den anger skyddstillsynens omfattning. Det är emellertid övervakningen som ger det grundläggande innehållet i skyddstillsynen. För den dömde är det övervakningens längd som är det allt överskuggande. Konstruktionen med skilda prövo- och övervakningstider ter sig svårförståelig för honom. Han kan ha svårt att acceptera att inte påföljden är avtjänad när övervakningen upphör.

Skälet för skilda prövo- och övervakningstider är att det har ansetts onödigt och olämpligt att övervakningen pågår under hela den tid som anses som en lämplig påföljdstid. I samband med uppdelningen uttalade emellertid departementschefen att en förkortning även av prövotiden kunde bli aktuell i samband med en allmän översyn av sanktionssystemet.

Nuvarande konstruktion med skilda prövo- och övervakningstider kan bereda svårigheter för övervakande myndigheter och för dömda. Prövo- och övervakningstiderna bör därför på nytt i möjligaste mån sammanfalla. Då upphör visserligen den nuvarande möjligheten att vid särskilda skäl förlänga övervakningstiden. En sådan ordning är emellertid mindre förenlig med den tidigare redovisade tanken, att den dömdes behov av övervakning inte ensamt skall kunna motivera en förlängning av verkställigheten.

Kravet på att kontakterna mellan den dömde och verkställighetsorganet hela tiden skall vara meningsfulla ur återfallssynpunkt måste emellertid upprätthållas. Det medför att påföljdstiden inte bör vara oåterkalleligt fastställd redan i samband med domen. Om behov av tillsyn inte längre finns, bör på verkställighetsstadiet möjlighet finnas att låta tillsynen upphöra i förtid. I vad mån nuvarande regel om i förtid avslutad övervakning måste finnas kvar sammanhänger emellertid med frågan om övervakningstidens längd. Den bör därför först behandlas.

11.5.1 *Övervakningstid*

Övervakningstiden är f. n. i regel minst ett år, normalt två år och högst tre år. Som tidigare har sagts bör möjligheten att förlänga övervakningen upphöra. Längre övervakningstider än två år bör därför i vart fall inte förekomma.

Som framgår av kap. 3 är risken för återfall störst under den första tiden av verkställigheten. Av dem som återfaller inom tre år har hälften återfallit inom

sex månader och tre fjärdedelar inom ett år. Om man dessutom tar hänsyn till att det antal personer, som kan återfalla, hela tiden minskar när man räknar bort dem som redan har återfallit, finner man att risken för återfall är störst under de allra första månaderna efter domen.

Med en övervakningstid om två år har man således mer än väl täckt in den från återfallssynpunkt mest utsatta tidsperioden. Man har även en marginal som ger möjlighet att i det enskilda fallet förkorta övervakningstiden.

Från frivårdens sida har man åtminstone tidigare upplevt det som värdefullt att ha så pass lång tid på sig som två år för att kunna uträtta något av bestående värde. Att påverka den dömdes attityder och livssituation är en relativt långdragen process. På senare tid tycks man dock i allt högre grad se fördelar även med en kortare men intensivare övervakning.

För att skyddstillsynen skall kunna utgöra ett slagkraftigt alternativ till fängelse, bör den uppfattas som en ingripande påföljd av domstolarna, lagöverträdarna och allmänheten. Det är möjligt att en förkortning av den nuvarande normala övervakningstiden skulle kunna motverka ett sådant syfte, i vart fall om tillsynen i sig utövas i samma former som f. n.

Samtidigt finns det emellertid starka skäl som talar för en kortare övervakningstid. Redan med en ettårig övervakningstid har man väl täckt in den mest återfallsriskabla tiden. En halvering av nuvarande övervakningstid skulle också ge möjlighet att prioritera resurserna på en effektivare och intensivare insats under just denna tidsperiod. En generell förkortning av övervakningstiden skulle dessutom väsentligt minska behovet av att låta övervakningar upphöra i förtid. Vid en ettårig övervakningstid torde behovet av att i vissa fall kunna avsluta övervakningen i förtid bli så litet, att man helt kan avstå från den möjligheten. Då blir övervakningstiden densamma i alla ärenden, vilket är fördelaktigt från såväl principiell som praktisk synpunkt. Förkortningen skulle slutligen också i sig innebära en inte obetydlig kostnadsbesparing genom mindre antal övervakarersättningar, som ger möjlighet att prioritera de mest arbetstyngda ärendena från ersättningssynpunkt.

Dessa fördelar har enligt kommitténs uppfattning en sådan tyngd, att övervakningstiden nu bör förkortas till ett år och möjligheten att i förtid förkorta övervakningen avskaffas. Antalet fall då övervakningen upphör före ettårsdagen är redan mycket litet och med den utvidgning av den villkorliga domens användningsområde som kommittén föreslår i det följande, bör det inte längre finnas behov av en sådan möjlighet.

Det måste emellertid betonas att den förkortade övervakningstiden inte är att se som ett uttryck för en mildring av skyddstillsynen. Tvärtom är avsikten att den kortare påföljdstiden mer än väl skall kompenseras av en högre intensitet i övervakningen. Denna kommer främst till uttryck i bestämmelserna om kontaktfrekvens men även i möjligheten till olika övervakningsformer och i föreskrifter och sanktioner samt i övervakningens snabbare igångsättande i kombination med en ökad användning av förtroendemannainstitutet. Den kortare övervakningstiden torde därför inte leda till att domstolarnas förtroende för påföljden minskar.

Förslaget innebär att inga särskilda beslut kommer att fattas om övervakningstidens längd. Övervakningsnämndernas avskaffande föranleder därför inga nya regler om beslutanderätt vad gäller övervakningstidens längd.

11.5.2 *Prövotid*

Institutet prövotid stammar från den gamla villkorliga dom som utgjorde skyddstillsynens föregångare. Den som fick villkorligt anstånd med ådömandet eller verkställigheten av ett fängelsestraff ställdes då under prövning viss tid för att man skulle se om han helt kunde slippa straffet. Vid misskötsamhet eller återfall under prövotiden kunde anståndet förklaras förverkat. Begreppet prövotid överfördes sedan till brottsbalkens frivårdspåföljder.

Prövotiden anger alltså den tidsmässiga yttre ramen för påföljdens omfattning. Denna kan sägas ha betydelse i tre avseenden. För det första inverkar den vid återfall i brott. Vid återfall inom prövotiden inverkar även den tidigare brottsligheten omedelbart på det nya påföljdsvalet. För det andra har prövotiden betydelse vid annan misskötsamhet. Under hela prövotiden kan åtgärder vidtas vid misskötsamhet från den dömdes sida. För det tredje utgör skyddstillsynens prövotid den yttersta gränsen för övervakningstidens längd. Övervakningen kan i vissa fall förlängas, men aldrig längre än till prövotidens utgång.

De två sistnämnda funktionerna utgör inga bärkraftiga skäl för en prövotid av annan omfattning än övervakningstiden. Åtgärder vid misskötsamhet behöver inte och bör inte insättas efter övervakningens upphörande. Möjligheten till sådana åtgärder bör upphöra den dag övervakningen upphör och skötsamhetskravens uppfyllnad i allmänhet kan kontrolleras endast i det fall att misskötsamheten leder till återfall i brott. Då finns det inte heller skäl att på nytt ställa någon under övervakning sedan denna en gång har upphört. Inte heller bör, som tidigare har framhållits, någon kunna få övervakningen förlängd utöver normal påföljdstid enbart på grund av sitt behov av tillsyn.

När det gäller prövotidens betydelse i återfallssituationer är läget mer komplicerat. Prövotidskonstruktionen är avsedd att reglera de konkurrenssituationer som uppstår vid återfall medan en tidigare påföljd verkställs och därvid medföra att den nya brottsligheten inte leder till att lagöverträdaren undgår avtjänandet av påföljden för den tidigare brottsligheten. Detta åstadkoms genom en möjlighet att, i de fall påföljd av annat slag väljs för den nya brottsligheten, undanröja den tidigare skyddstillsynen varvid även den tidigare brottsligheten inverkar på straffmätningen inom den nya påföljden. Om även återfallet anses av domstolen kunna sonas med kriminalvård i frihet, innebär det förhållandet att en tidigare skyddstillsyn löper däremot i vissa fall snarare en rabattering i den nya lagföringen.

I ett senare avsnitt om återfallsregleringar (11.12) föreslås ett sätt att komma till rätta med den olämpliga effekt som kan uppstå när domstolen tillämpar kriminalvård i frihet även för den nya brottsligheten. Vad sedan gäller den situationen att den nya påföljden blir av annat slag – i praktiken fängelse – är frågan om tillräckliga effekter av det slag som prövotiden är avsedd att medföra uppkommer om prövotiden, liksom övervakningstiden, är endast ett år.

Att påföljden är avtjänad redan efter ett år har i sig ingen betydelse för påföljdsvalet. Oavsett konkurrenssituationer uppstår eller inte, är domstolen så fri i sitt påföljdsval, att den kan välja en mer ingripande påföljd om återfallet anses kräva det. Straffmätningen kan däremot komma att påverkas av en

förkortad prövotid, nämligen i de fall då skyddstillsynen undanröjs och gemensamt fängelsestraff ådöms för såväl den gamla som den nya brottsligheten. Redan ett år efter den tidigare domen upphör då den gamla brottslighetens inverkan på den nya straffmätningen.

Frågan i vad mån det faktum att ett brott utgör återfall bör påverka straffmätningen är emellertid komplicerad. Det är inte givet att det bör göra det. Frågan utreds av fängelsestraffkommittén. Dess arbete kan leda fram till ett förslag om en allmän straffskärpningsregel för återfall. Det är därför inte givet att man måste lita till prövotidskonstruktionen för att åstadkomma en sådan straffskärpning.

Ett skäl som talar för en inte alltför inskränkt möjlighet att undanröja en skyddstillsyn är att den yttersta sanktionen för misskötsamhet under skyddstillsyn bör vara undanröjande av påföljden. Den svåraste formen av misskötsamhet är nya brott, varför även återfall bör kunna medföra undanröjande av påföljden under minst den tid under vilken undanröjande på grund av misskötsamhet kan äga rum. Återfall får nämligen inte leda till mildare följder än misskötsamhet.

Man kan då komma till den slutsatsen att ett års prövotid ger alltför små möjligheter att trappa upp påföljden för återfall. Det ligger då nära till hands att förorda att prövotiden är längre än övervakningstiden. Som tidigare har sagts är emellertid detta av andra skäl mindre lämpligt. Tiderna bör om möjligt sammanfalla. Enligt kommitténs uppfattning bör det i stället vara tillräckligt att möjligheten att undanröja påföljden finns under det första året. Man skall komma ihåg att en förkortning av prövotiden från två till ett år endast berör de personer som återfaller under det andra året efter domen. Dessa kan uppskattas till högst 25 % av alla som återfaller eller ca 10 % av alla som döms till skyddstillsyn. För denna tämligen lilla andel klienter bör inte införas komplicerade återfallsregler eller den önskvärda överensstämmelsen mellan prövotid och övervakningstid överges.

Prövo- och övervakningstiderna bör därför alltid sammanfalla. Båda bör vara ett år. Prövotiden kommer då att sakna självständig betydelse. För att göra skyddstillsynen så okomplicerad och lättbegriplig som möjligt föreslår kommittén därför att prövotidsbegreppet avskaffas. Övervakningstiden bör i stället utgöra måttet på påföljdens omfattning inte bara vad gäller övervakningens omfattning utan även vad gäller åtgärder vid misskötsamhet och vid återfall. Kommittén föreslår därför att begreppet prövotid ersätts av övervakningstid.

11.6 Kontaktfrekvens

Skyldigheten för den dömde att hålla kontakt med de övervakande myndigheterna bör naturligtvis även i fortsättningen utgöra det grundläggande innehållet i skyddstillsynen. Denna skyldighet bör enligt direktiven ges ett fast innehåll redan i samband med domen. Detta kan ske genom direkt tillämpliga allmänna föreskrifter eller genom att domstolen inom vissa ramar träffar ett avgörande i det enskilda fallet. Även en kombination av dessa båda metoder är tänkbar. Det bör dock enligt direktiven inte vara uteslutet med en närmare precisering av kontaktskyldigheten på verkställighetsplanet.

Som tidigare har sagts är frågan om intensiteten i tillsynen inte en fråga om bara kvantitet. Intensiteten avser inte bara kontakternas antal och längd utan även innehållet i kontakterna, antalet personer att hålla kontakt med, klientens engagemang osv. När det därför i kommitténs direktiv liksom även fortsättningsvis i detta avsnitt endast talas om kontakternas kvantitet, beror det således inte på någon nedvärdering av kvalitetens betydelse utan i stället på svårigheterna att sätta ramar för eller att reglera denna. Regler om kvantitet bör därför också ses som en anvisning om vilken intensitet tillsynen bör ha såväl kvantitativt som kvalitativt.

Enligt nuvarande regler ankommer det på frivården att ta initiativ till kontakt genom att kalla den dömde till sig. Genom att kontaktskyldigheten ges ett fast innehåll redan i samband med domen, blir det i stället den dömdes sak att se till att kontakt kommer till stånd.

Hur den dömdes kontaktskyldighet skall regleras bör huvudsakligen avgöras från praktiska utgångspunkter. Det valda systemet bör inte vara stelbent och inte verka provocerande eller svårförståeligt för den dömde. Kontaktskyldigheten bör i stället vara ett meningsfullt inslag i frivårdsarbetet och ges ett positivt innehåll.

Samtidigt måste beaktas att föreskrifter om kontaktfrekvens torde vara ett av de bästa sätten att öka skyddstillsynens effektivitet. Vid Sundsvallsförsökets utvärdering angavs brister i detta avseende som en av de avgörande orsakerna till det enligt utvärderingen dåliga resultatet.

Inledningsvis bör slås fast, att det måste finnas möjligheter till preciseringar och justeringar på verkställighetsplanet oavsett vilken metod man väljer för att reglera den dömdes kontaktskyldighet. Variationerna mellan olika tillsynsfall är nämligen stor. En kontaktfrekvens som är lindrig i det ena fallet kan vara mycket betungande i det andra. Här inverkar bosättnings- och arbetsförhållanden etc. för både den dömde och den han skall hålla kontakt med. Justeringar behöver således kunna ske om den ålagda kontaktskyldigheten av geografiska skäl skulle bli orimligt betungande eller om kontaktskyldighetens fullgörande skulle påtagligt försvåra skötseln av en arbetsanställning eller annat liknande. Tillfälliga justeringar kan också behöva göras vid semesterresa, tillfällig arbetsanställning på annan ort, intagning på sjukhus eller behandlingshem o. d.

Trots detta bör det som direktiven anger på lämpligt sätt uttryckas vad som utgör en normal kontaktfrekvens för att detta skall stå klart redan i samband med domen. Tanken på att använda kontaktfrekvensen som ett uttryck för straffmätning har kommittén redan avvisat. I stället bör kontaktfrekvensen grundas på klienternas behov av tillsyn, både vad gäller de kontrollerande och de hjälpande momenten i tillsynen.

Domstolen måste anses ha begränsade möjligheter att vid domstillfället göra en bedömning med någon större räckvidd av detta behov. I vart fall skulle domstolens bedömning troligtvis behöva bli föremål för lika omfattande justeringar på verkställighetsplanet som generellt tillämpliga föreskrifter. Det saknas därför anledning att låta det bli en uppgift för domstolen att i domen fastställa en lämplig kontaktfrekvens i det enskilda fallet. I stället bör enligt kommitténs mening en normal kontaktfrekvens anges i allmänna föreskrifter. Eftersom dessa föreskrifter torde komma att bli föremål för justeringar i det

enskilda fallet tämligen regelmässigt, bör de inte tas in i lag. De bör i stället tas in i frivårdsförordningen eller i de av KVS utfärdade föreskrifterna för verkställighet av förordningen.

Frågan är sedan vilken kontaktfrekvens som skall anses som normal. Frekvensen bör vara så hög, att kontakterna med frivården av den dömde upplevs som regelmässiga inslag i hans livsföring. Detta är också en förutsättning för att någon påverkan på den dömde skall komma till stånd. Å andra sidan måste hänsyn också tas till övervakarens situation. Frekvensen får inte bli en allför stor belastning på honom. Då försvåras övervakarrekryteringen, som redan nu är svår på många håll.

Sundsvallsförsöket gav en anvisning om den normala kontaktfrekvensen i åtminstone de distrikt som omfattades av försöket. Ändå torde frekvensen variera stort mellan olika övervakningsfall. Kanske kan man tro att en frekvens om ett möte i veckan om ca en halvtimme är vanlig i åtminstone inledningsskedet av inte helt okomplicerade fall. I vissa ärenden är frekvensen emellertid ändå lägre. Det står klart att en effektivisering av skyddstillsynen kräver en helt annan frekvens. Om man menar allvar med att påföljden skall bli intensivare och individualpreventivt och allmänpreventivt effektivare och förhoppningsvis därmed resultatet bättre, erfordras en väsentligt utvidgad kontakt mellan den dömde och frivården.

Kontaktfrekvensen kan anges på två sätt, antingen i antalet kontakter per tidsenhet eller i total kontakttid under övervakningstiden. Det är enligt kommitténs uppfattning flera fördelar med den sistnämnda metoden. De syften man har med kontakterna talar för att det är den totala kontakttiden som noteras. Den påverkan frivården bör utöva på den dömde gynnas av mer långvariga kontakter. Med en total kontakttid ges också större möjligheter till individuell anpassning utan att avsteg behöver göras från den stadgade kontaktfrekvensen. Den totala kontakttiden ger också bäst uttryck för att kontakternas kvalitet är väl så viktig som deras antal. En total kontakttid ger slutligen också utrymme för en naturlig nedtrappning av kontakterna successivt under övervakningstidens gång allteftersom tillsynsbehovet minskar.

Med utgångspunkt från vad som har framkommit genom Sundsvallsförsöket om kontakttider och effekter av frivård i försöksdistrikten, bör föreskrivas att kontakttiden mellan frivården och den dömde under den ettåriga övervakningstiden normalt bör uppgå till sammanlagt minst 50 timmar. I det enskilda fallet bör sedan i sådana fall som tidigare har angetts justeringar kunna göras. Den successiva nedtrappningen bör däremot rymmas inom denna kontakttid. Ett exempel på hur kontakttiden kan fördela sig under övervakningstiden skulle då kunna se ut så här.

Vecka	Timmar		Sammanlagt
	Totalt	Per vecka	
1– 4	8	2	8
5– 8	6	1 1/2	14
9–40	32	1	46
41–52	4	1/3	50

Uppställningen bör emellertid endast ses som ett exempel. I det enskilda fallet torde en annan fördelning av kontakttiden ofta visa sig lämpligare. Akuta krissituationer kan kräva särskilda åtgärder etc. Genom exemplet visas ändå att en total kontakttid om minst 50 timmar är vad som bör krävas för en effektiv övervakning och att den inte kan anses som orimligt krävande för den dömde eller alltför betungande för frivården.

Frågan är sedan med vem och hur den dömde skall fullgöra sin kontaktskyldighet. Detta bör i första hand beslutas efter överenskommelse mellan den dömde och frivårdsrepresentanterna. Om överenskommelse inte kan nås, bestämmer frivården. Några begränsningar i lag bör inte finnas för olika lösningar. Det bör således finnas utrymme för att kontaktskyldigheten fullgörs inte bara hos frivårdstjänsteman och övervakare, utan även att det i det enskilda fallet bestäms om kontakt på annat sätt, särskilt om detta är påkallat av geografiska skäl. I regel bör telefonkontakter inte godtas med hänsyn till de dåliga möjligheter till kontroll och påverkan en sådan kontaktform ger. I undantagsfall måste av geografiska skäl sådana kontakter dock tillfälligtvis få ersätta de personliga kontakterna.

De positiva inslagen i kontakterna bör alltid tas till vara. Det gäller att inlemma den dömde i gängse aktiviteter i samhället och att bygga upp ett socialt nätverk med positivt innehåll omkring honom. Kontaktpersoner på arbetsplatsen kan då vara särskilt betydelsefulla. Vidare bör övervakaren medverka till att klienten får ägna sig åt vanliga fritidsaktiviteter, som biobesök, motionsaktiviteter, friluftsliv o. d.

Underlåten kontakt bör följas av någon åtgärd från frivårdens sida. Detta innebär inte, som närmare utvecklas i avsnitt 11.10, att en formell sanktion omedelbart behöver tillgripas. Det finns många andra mindre ingripande och mer informella sätt att reagera på underlåtenheten. Huvudsaken är att det görs klart för den dömde att det är hans absoluta plikt att hålla den kontakt med frivården som har föreskrivits honom.

Att kontaktskyldigheten kan fullgöras hos både frivårdstjänstemannen och övervakaren kan öppna för kontrollsvårigheter. Det är därför väsentligt att det träffas en tydlig överenskommelse om var och hur kontakten skall tas i det enskilda fallet. I första hand bör det vara övervakaren som klienten har att kontakta. Det gäller i vart fall att undanröja de möjligheter till manipulerande från den dömdes sida som kan finnas.

Vad slutligen gäller beslutsfunktionerna i samband med kontaktfrekvensen är det naturligt att dessa läggs på skyddskonsulenten. De preciseringar och justeringar som i det enskilda fallet kan behövas bör göras av honom. Närmare anvisningar rörande kontakten måste naturligtvis också kunna ges av övervakaren.

11.7 Intensivövervakning

Kontaktfrekvensen bör alltså normalt inte ge uttryck för straffmätning från domstolens sida utan i stället vara fastställd i förordning eller tillämpningsföreskrift av allmängiltig karaktär. Vissa klienter behöver emellertid bli föremål för en intensivare tillsyn. Detta behov skulle kunna tillgodoses i de fall det är motiverat av brottets svårhet.

Om behov av en sådan intensiv kontakt föreligger i syfte att motverka återfall, kan det nämligen läggas i domstolens hand att avgöra om kontakten skall förekomma och detta avgörande kan fattas med utgångspunkt från sådana omständigheter som har anknytning till brottets straffvärde. Domstolens beslut kan komma till uttryck i en särskild föreskrift, där lagöverträdaren åläggs att upprätthålla särskilt intensiv kontakt med frivården. En förutsättning för en sådan föreskrift bör vara att det finns behov av intensiv kontakt, men även om det finns ett sådant behov bör föreskrift meddelas bara om det motiveras av brottets straffvärde. Endera förutsättningen för intensiv tillsyn bör alltså inte ensam kunna leda till intensivare kontakt utan båda måste föreligga för ett sådant resultat. På detta sätt är det möjligt att i viss mån tillgodose önskemålet om en möjlighet för domstolen att ytterligare nyansera påföljden i samband med ådömandet.

Kommittén föreslår att en sådan möjlighet för domstol att meddela föreskrift om intensivövervakning införs. Denna föreskrift bör inte skilja sig från andra föreskrifter. Dock bör den inte kunna meddelas av något verkställighetsorgan, eftersom en bedömning av brottets straffvärde måste göras. Detta straffvärde bör påverkas inte bara av brottets svårhet i sig utan även av återfallsfrekvensen. Föreskriften bör nämligen kunna komma till särskild användning när domstolen efter återfall gör ett förnyat försök med kriminalvård i frihet. Föreskriften kan då innebära en lämplig upptrappning av frivårdspåföljden. Möjligheten att meddela föreskrift om intensivövervakning bör på så sätt medföra en lämplig utvidgning av skyddstillsynens användningsområde.

Intensiteten i denna tillsyn bör främst komma till uttryck i en högre kontaktfrekvens än den normala. Inte heller denna frekvens bör emellertid preciseras av domstolen, utan i stället allmänt regleras i förordning eller tillämpningsföreskrifter. De justeringar och preciseringar som i det enskilda fallet kan behövas av en sådan föreskrift bör sedan kunna göras av skyddskonsulenten. Häri bör också ingå en rätt att undantagsvis medge tillfälliga lättnader vid sjukdom och liknande.

Det kan diskuteras vilken kontaktfrekvens som bör vara normal för denna intensivövervakning. Det bör emellertid även här framhållas att den allmänna föreskriften mer bör ses som ett uttryck för intentionerna med denna tillsynsform än som en föreskrift som skall följas i varje enskilt fall. Liksom beträffande den normala kontaktfrekvensen bör även denna intensivkontakt anges i minsta totala kontakttid. Kontakttiden bör vara dubbelt så lång som den som gäller för normal skyddstillsyn utan föreskrift om intensivövervakning.

Föreskrift om intensivövervakning måste anses som mycket ingripande för den dömde. Även om övervakningstiden föreslås väsentligt förkortad, är det inte realistiskt att räkna med att en sådan föreskrift kan gälla under hela övervakningstiden. Domstolens beslut bör ha begränsad räckvidd i tid. Föreskriften bör därför alltid meddelas för viss tid och denna bör vara minst en och högst fyra månader.

Det går därför inte att ange någon sammanlagd kontakttid för hela övervakningstiden vad gäller intensivövervakning. Liksom för normal kontaktfrekvens bör tillsynen vara intensivast i början med en successiv

nedtrappning. En fördubbling av kontakttiderna i det i föregående avsnitt återgivna exemplet på normal kontaktfrekvens skall ge följande exempel på intensiv tillsyn.

Vecka	Timmar		Sammanlagt
	Totalt	Per vecka	
1– 4	16	4	16
5– 8	12	3	28
9–17	18	2	46

11.8 Allmänna skötsamhetskrav

De allmänna skötsamhetskraven i 26 kap. 14 § BrB har kritiserats för att de är vagt utformade och därför inte klart anger vad som kan krävas av klienten.

Det är väsentligt att parterna inom frivården har klart för sig vilka krav de kan ställa på varandra. Vidare är det en förutsättning för att sanktioner skall kunna tillgripas mot den dömde, att ingen tvekan föreligger om hans skyldigheter. Risken med allmänt formulerade skötsamhetskrav är att de från rättssäkerhetssynpunkt inte kan anses lämpliga som underlag för ingripande sanktioner mot den dömde.

Den dömdes skyldighet att avhålla sig från brott behöver inte särskilt nämnas i lagen. Hans skyldighet att hålla kontakt med frivården regleras i annat sammanhang. Frågan om det därutöver skall kunna ställas skötsamhetskrav på honom sammanhänger i viss mån med behandlingstanken. I och med att det skall åligga frivården att verka för den dömdes rehabilitering, vore det stötande om den dömde inte skulle ha några förpliktelser att medverka till dessa ansträngningar. Det är därför enligt kommitténs uppfattning rimligt att behålla ett försörjningskrav och att allmänt skötsamhetskrav liksom även en allmän skyldighet att följa de anvisningar och föreskrifter som meddelas.

Dessa krav ger egentligen bara uttryck för vad som åligger alla människor. Att frivårdsklienternas skyldigheter i detta avseende särskilt lagregleras kan upplevas som en diskriminering av dem. Då bortses emellertid från att den dömde har gjort sig skyldig till brott, för vilket han är föremål för verkställighet av en påföljd. Att kraven vidare tar sikte på enbart socialt sämre ställda personer har i sin tur sin förklaring i att behov av övervakning utgör en förutsättning för dom på skyddstillsyn.

Frågan om allmänna skötsamhetskrav behövs för att frivården alltid skall ha möjlighet att ingripa när så behövs är mer tveksam. Allmän misskötsamhet torde nämligen nästan alltid vara förenad med misskötta kontakter och förr eller senare återfall i brott. Ändå kan det finnas fall där det vore orimligt om frivården av formella skäl inte skulle kunna ingripa vid allvarlig misskötsamhet från den dömdes sida. Allmänna skötsamhetskrav har därför en funktion att fylla. Att nu avskaffa alla eller något av de nuvarande kraven skulle också kunna tydas som en mildrad inställning i fråga om den dömdes skyldigheter. En sådan är inte avsedd.

En precisering vore emellertid önskvärd. Den är dock svår att åstadkomma.

I likhet med de allmänna föreskrifter som bör ges om frivårdens arbetsuppgifter bör de allmänna skötsamhetskraven ses som ett mer allmänt mål för den dömdes levnadssätt. Allmänna mål kan inte beskrivas annat än på ett allmänt sätt. Preciseringarna får sedan komma till stånd genom särskilda anvisningar och föreskrifter. Som senare utvecklas (avsnitt 11.10.9) bör emellertid av denna anledning den mest ingripande sanktionen inte kunna grundas enbart på brott mot de allmänna skötsamhetskraven om inte någon annan åtgärd först vidtagits på grund av misskötsamheten.

Enligt 26 kap. 14 § BrB åligger det vidare den dömde att göra vad som står i hans förmåga för att fullgöra skadeståndsskyldighet som har ålagts honom. Målsäganden utgör enligt mångas uppfattning den mest försummade parten i brottmålsprocessen och påföljdssystemet. Det finns därför skäl att värna om målsägandens ställning. En skadeståndsskyldighet kan också i sig ha betydelse i påföljdssystemet. Genom sitt pedagogiska värde kan ett skadestånd vara betydelsefullt. Förhållandet kan emellertid också vara det motsatta. Skadeståndet kan bli den sten på bördan som slutligen stjälper den dömde och förhindrar hans samhällsanpassning. Det kan alltså röra sig om en besvärlig avvägning mellan målsägandens och den dömdes intressen.

I likhet med de allmänna skötsamhetskraven bör även kravet på skadeståndsbetalning finnas kvar. Detta krav måste anses ingå i den allmänna målsättningen för klientens rehabilitering. Genom sin formulering ställer bestämmelsen inte större krav på den dömde än att det kan förenas med hans samhällsanpassning. Därtill kommer de jämkningsmöjligheter som finns i skadeståndslagen.

Till den dömdes allmänna skyldigheter hör också att lämna vissa upplysningar om sin egen situation. I 26 kap. 13 § BrB föreskrivs en skyldighet för den dömde att hålla övervakaren underrättad om sin bostad och arbetsanställning.

Som tidigare har sagts åligger det frivården att hålla sig underrättad om den dömdes sociala förhållanden. Den upplysningskälla som i första hand bör tillgripas är klienten själv. En intensifiering av skyddstillsynen kräver därför en omfattande upplysningsplikt för den dömde. Han bör vara skyldig att lämna underrättelse om alla personliga förhållanden som har betydelse för tillsynen. En bestämmelse om detta föreslås därför (28 kap. 10 § BrB).

11.9 Föreskrifter

Direktiven ägnar stort utrymme åt frågan om särskilda föreskrifter. Det sägs att de meddelas förhållandevis sparsamt och att deras praktiska värde av allt att döma är tvivelaktigt. Vidare behandlas föreskrifternas förhållande till den nya lagstiftningen om socialtjänsten, till sjukvårdslagstiftningen och till regeringsformen. Det är enligt direktiven inte utan vidare givet att man bör avstå från möjligheten att meddela förskrifter, om man vill höja effektiviteten av kriminalvården i frihet.

Tillämpningen av de särskilda förskrifterna har redovisats i kap. 3. Drygt 17 % av frivårdsklienterna har föreskrift i någon form och tendensen är att i vart fall övervakningsnämnderna meddelar föreskrifter i allt större utsträckning. Föreskrifter om vård eller behandling dominerar medan föreskrifter som mer syftar till kontroll är mer sparsamt förekommande.

Huvudinvändningen mot särskilda föreskrifter är att behandling som grundas på tvång i stället för motivation hos klienten i allmänhet har mindre utsikter till framgång. Föreskrifter sägs också vara meningslösa och i allmänhet träffa fel personer, eftersom den som har förmåga att följa en föreskrift i allmänhet inte behöver den, medan den som behöver en föreskrift ofta inte har förmåga att följa den. De sägs även vara socialt diskriminerande genom att enbart rikta sig mot dem som har socialt oordnade förhållanden.

Som tidigare har sagts har enligt kommitténs uppfattning frågan om tvång eller frivillighet inom kriminalvården i huvudsak endast akademiskt intresse. Det är självklart att vissa föreskrifter inte bör meddelas helt mot den dömdes vilja och att en åtgärd är effektivast om den vidtas med klientens vilja. Även i andra fall kan emellertid föreskrifter vara värdefulla. Det är väsenligt att det klart framgår vilka krav parterna inom frivården kan ställa på varandra. En särskild föreskrift ger en konkret anvisning till klienten om var hans största brister finns och vad han särskilt har att koncentrera sig på i sina rehabiliteringssträvanden. Ett förbättrat sanktionssystem bör också ge frivården möjlighet att se till att föreskriften efterlevs.

Behov av övervakning skall utgöra en förutsättning för dom på skyddstillsyn. Påföljden avser därför endast klienter med socialt oordnade förhållanden. Föreskrifterna kan därför inte anses mer socialt diskriminerande än påföljden i sin helhet.

Föreskrifterna är också goda medel för kontroll av den dömde. Den uppstramning av frivården som bör eftersträvas gör det inte möjligt att avstå från de kontrollmedel som de särskilda föreskrifterna utgör. Vid förseelser mot de allmänna skötsamhetskraven är det tvärtom naturligt att som en första åtgärd ingripa med preciserade föreskrifter.

På samma sätt är det vid återfall i brott. Återfallet utgör ett tecken på att större och mer preciserade krav bör ställas på den dömde. Att det då finns möjlighet att strama upp frivården med hjälp av särskilda föreskrifter ger domstolen större möjligheter att fortsätta försöken med kriminalvård i frihet. På så sätt medverkar de särskilda föreskrifterna till att begränsa antalet frihetsstraff och fyller därvid ytterligare en väsentlig funktion.

Slutligen bör särskilda föreskrifter även kunna vara av värde från den dömdes synpunkt. De innebär en konkretisering av de förpliktelser han har att uppfylla för att inte riskera åtgärder från samhällets sida och har i detta avseende ett pedagogiskt värde.

Möjligheten att meddela särskilda föreskrifter bör därför enligt kommitténs mening finnas kvar. Dess syfte är individualpreventivt men när behov finns av föreskriften bör den också kunna meddelas i avsikt att strama upp en dom som innebär fortsatt skyddstillsyn. Föreskrift bör meddelas endast efter noggrant övervägande i varje särskilt fall. Föreskriften bör vara realistisk och det skall kunna kontrolleras att den efterlevs.

Socialtjänstreformen innebär ingen principiell förändring vad gäller möjligheterna att meddela kriminalvårdsklienter behandlingsföreskrifter. Det är endast en lämplighetsfråga om så bör ske. Även om möjligheterna till tvångsvård hade avskaffats inom sociallagstiftningen, är det emellertid, som direktiven anger, inte givet att de borde avskaffas även inom strafflagstiftningen. En avgörande skillnad är att det vid kriminalvård är fråga om ett

samhällsingripande med anledning av brott. Det måste dock beaktas att kriminalvården inte kan ha egna vårdresurser av betydelse utan måste för sin tvångsvård lita till den vård som övriga samhällsorgan tillhandahåller. Kriminalvårdens klienter bör inte inta någon särställning gentemot andra vårdtagare.

Sjukvårdslagen (1962:242) kräver däremot alltid frivillighet från patientens sida för vård. Kraven på uttryckligt medgivande från patienten är emellertid lågt ställda. Enligt motivuttalande (prop. 1966:53 s. 154) erfordras för att frivillighet skall anses föreligga endast att patienten inte motsätter sig vården. Vid passivitet från patientens sida presumeras således frivillighet.

Att en föreskrift om sjukvård meddelas innebär i sig inte att fråga är om tvångsvård i egentlig mening. Sjukvårdslagstiftningen kan emellertid sägas bygga på principen om valfrihet för patienten att underkasta sig vård eller att avstå från den samt mellan olika vårdalternativ. För frivårdsklienten som meddelas föreskrift om läkarvård är emellertid denna valfrihet skenbar, eftersom alternativet för honom ytterst är att ådömas ett fängelsestraff. I detta avseende kan en föreskrift om läkarvård stå i strid med sjukvårdslagstiftningens anda. Det kan också diskuteras om det är lämpligt att frivårdens klienter genom hot om sanktioner skall förmås underkasta sig sådan sjukvård som övriga vårdtagare söker frivilligt.

Föreskrift om vård eller behandling är emellertid den f. n. vanligaste. Behovet av sådana föreskrifter synes vara stort. När det gäller sådan sjuk- eller nykterhetsvård, som endast kan ges andra människor frivilligt, är ändå försiktighet påkallad. Sjukvårdslagstiftningens innehåll måste tillgodoses, varför ett visst mått av frivillighet från den dömdes sida bör finnas när föreskriften meddelas. En förutsättning för en sådan föreskrift måste vidare liksom f. n. vara tillstyrkande från medicinskt eller nykterhetsvårdande håll, antingen innan föreskriften meddelas eller innan skyddskonsulenten ger närmare anvisningar för föreskriftens uppfyllande (jfr prop. 1962:10 s. C 270).

Direktiven tar också upp frågan om möjligheten att meddela föreskrift om bostad eller vistelseort kan tänkas stå i strid med regeringsformens krav på rörelsefrihet.

Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sin inom riket och lämna detta. Denna frihet får enligt 2 kap. 12 § RF emellertid begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För beslut om sådan begränsning gäller ett särskilt lagstiftningsförfarande (2 kap. 12 § RF).

I förarbetena till regeringsformen uttalade departementschefen (prop. 1973:90 s. 195) att regleringen av fri- och rättigheter självfallet inte bör ha sådant innehåll att den omöjliggör eller allvarligt försvårar lagstiftning till skydd för väsentliga samhälleliga eller enskilda intressen. Som exempel nämnde han att det måste vara möjligt att göra de inskränkningar i den personliga friheten som erfordras för att man skall kunna förebygga och beivra brott eller för att man i vissa fall skall kunna bereda personer erforderlig vård.

2 kap. 12 § RF medger alltså att man för vissa ändamål får begränsa en del

grundlagsfästa fri- och rättigheter. Av departementschefens uttalande framgår att såväl brottsbekämpning som vård kan utgöra skäl för en sådan begränsning. Om skyddstillsynsföreskrifter kan motiveras med något sådant skäl är de alltså förenliga med grundlagens krav. Redan enligt gällande bestämmelser är föreskrifter om bostad eller vistelseort därför förenliga med regeringsformens krav. Den dömdes bostadsförhållanden är också av väsentlig betydelse för hans möjligheter till rehabilitering. Föreskrift om bostad kan därför vara av värde. Även från kontrollsynpunkt kan en sådan föreskrift fylla viktiga funktioner. Dessutom kan den tillämpas vid en klients placering på behandlingshem, inom familjevård eller liknande. På liknande sätt kan en föreskrift om vistelseort i vissa fall vara ett bra medel att motverka fortsatt brottslighet från klientens sida. De fall då intressekonflikten med regeringsformens grundkrav ställs på sin spets torde vara få. Kommittén anser därför att föreskrifter om bostad och vistelseort även fortsättningsvis bör kunna meddelas.

Den kanske väsentligaste förutsättningen för den dömdes rehabilitering torde vara att han kommer i ordnade arbets- eller utbildningsförhållanden. En möjlighet att meddela föreskrift om utbildning eller arbetsanställning är därför enligt kommitténs mening oundgänglig. Å andra sidan torde viss försiktighet vara påkallad i användningen med hänsyn till möjligheterna att "straffa ut sig" från utbildningen eller arbetet. En föreskrift som meddelas av domstol bör därför inte avse viss bestämd verksamhet utan i stället det arbete etc. som skyddskonsulenten anger och godkänner.

Till den allmänna upplysningsplikt som enligt vad som har sagts i föregående avsnitt bör åvila klienten, bör liksom f. n. finnas en möjlighet att ge föreskrift om en utvidgad skyldighet att lämna upplysningar. Det saknas anledning att ändra den i nuvarande 28 kap. 6a § BrB intagna bestämmelsen om skyldighet för den dömde att anmäla utevaro från arbetsplats etc. Med hänsyn till svårigheterna för vissa klienter att lämna sådan anmälan, är det särskilt väsentligt att föreskriften endast meddelas, när den är realistisk och när förutsättningar finns att kontrollera att den efterlevs.

Slutligen kan f. n. föreskrift också meddelas om skadeståndsbetalning. Hänsynen till målsägandens intressen talar också starkt för att en sådan föreskrift skall kunna meddelas. Det har också stor betydelse för den dömdes anpassning i samhället att han inte har stora skulder. Samtidigt är det emellertid också klart att föreskriften i vissa fall kan försvåra den dömdes rehabilitering. Klienternas ekonomiska förhållanden är ofta sådana att de inte kan bära en ytterligare belastning. Föreskriften binder inte heller målsäganden utan bara den dömde. Det är också tveksamt om ett frihetsberövande – som ett omhändertagande eller en påföljdsomvandling – skall få göras därför att den dömde inte betalar sina skulder. Att avskaffa den nuvarande möjligheten att meddela särskild föreskrift om skadeståndsbetalning skulle emellertid kunna uppfattas som en lättnad i den dömdes skyldigheter i det avseende. Någon sådan är inte avsedd. Möjligheten bör därför finnas kvar.

Föreskrifter meddelas f. n. av övervakningsnämnden eller av rätten. Domstolens beslutanderätt bör behållas. I föreskriften har domstolen ett medel att påverka verkställigheten och ge den en särskild inriktning när så är påkallat. Med hänsyn till fängelsestraffkommitténs tilläggsdirektiv borde emellertid den beslutanderätt som övervakningsnämnderna nu har komma att

överflyttas till något annat organ. Det bör vara skyddskonsulenten som får denna rätt. I och med att ansvaret för övervakningen läggs på honom, bör han i största möjliga utsträckning ges maktbefogenheter att verkställa denna. Föreskrifterna kan inte anses så ingripande att det är påkallat att lägga beslutanderätten på något högre organ.

11.10 Åtgärder vid misskötsamhet

11.10.1 *Allmänna överväganden*

Det står klart att frivården behöver ett effektivt sanktionssystem. Den effektivisering av skyddstillsynen som kommitténs förslag åsyftar kan inte bli verklighet, om det inte ytterst vilar på praktiska möjligheter att ingripa mot den som inte följer de regler som är förenade med påföljden.

Det är vidare naturligt att ett sanktionssystem bör innehålla en rad successivt mer ingripande åtgärder. Sanktionssystemet bör innehålla inte alltför få och inte alltför åtskilda steg. Det nuvarande systemet, som endast innehåller två åtgärder som uteslutande fungerar som sanktioner – varning och påföljdsomvandling – är svårt att använda. Sanktionerna är för få och ligger för långt från varandra. Den ena sanktionen upplevs ofta som meningslös och den andra som alltför ingripande. Hela systemet förlorar då sin trovärdighet och samma öde drabbar även de bakomliggande förpliktelser som skulle sanktioneras.

Principiellt kan en sanktion i allmänhet inte innebära något annat än att den felande som straff för sin förseelse berövas något han har. Det man vanligtvis berövar honom är ett ekonomiskt värde eller hela eller en del av hans frihet.

Sanktionssystemet inom kriminalvården bör emellertid begränsas på så sätt att det inte motverkar det som är kriminalvårdens huvuduppgift – att anpassa den dömde till samhället och motverka återfall i brott. Sanktioner som motverkar detta syfte bör i möjligaste mån undvikas. Denna omständighet gör att möjligheten att beröva klienterna ekonomiska värden i allmänhet inte står öppen. Att försvaga klientens ekonomiska ställning skulle ofta direkt motverka huvudmålet. Skyddstillsynsklienterna har endast i undantagsfall några ekonomiska värden de kan berövas. I undantagsfall skulle en bötessanktion visserligen kunna vara lämplig. Sanktionssystemet bör emellertid inte kompliceras av regler med mycket litet tillämpningsområde. Risk finns också att bötessanktionen, om den införs, kan komma att tillämpas även i fall där den åstadkommer mer skada än nytta.

Vad den gängse frivårdsklienten har att berövas är friheten. De mer ingripande sanktionerna måste därför bestå av frihetsberövande. Även här gäller emellertid att sanktionen inte får motverka påföljdens syfte. Samhällsanpassningen får inte försvåras mer än som är oundgängligen nödvändigt.

Klienten skulle också kunna "berövas" sin arbetskraft eller med andra ord som sanktion åläggas tvångsarbete. En sådan sanktion skulle även kunna bidra till samhällsanpassningen genom att den kan medföra arbetsträning för den dömde. I ett senare skede av utredningsarbetet skall kommittén överväga om samhällstjänst skall införas som en påföljd i straffsystemet. Endast om så sker torde praktiska förutsättningar föreligga för att verkställa en sanktion av

arbetsplikt. Det kan då finnas skäl att återkomma till frågan. Arbetet att finna alternativa påföljder kan också leda fram till andra lämpliga sanktioner att införliva i skyddstillsynens sanktionssystem.

De krav man bör ställa på sanktionssystemet är att det går att tillämpa snabbt och konsekvent och att de olika sanktionerna i möjligaste mån fyller en funktion i frivårdsarbetet. Det är emellertid naturligt att allteftersom misskötsamheten tilltar och mer socialt inriktade åtgärder visar sig verkningslösa, mer repressiva inslag i frivårdsarbetet måste tillgripas. Det bör emellertid också framhållas att alla stadier i åtgärdssystemet naturligtvis inte kan behöva tillgripas i alla ärenden. När misskötsamheten är flagrant, är det ofta nödvändigt att genast tillgripa mer verkningsfulla åtgärder.

11.10.2 *De lindrigaste åtgärderna*

Det är naturligt att de allra första åtgärder som sätts in vid misskötsamhet från klientens sida är förmaningar och anvisningar från i tur och ordning övervakaren, den handläggande assistenten och skyddskonsulenten. På samma sätt kan även domstolen därefter som enda åtgärd nöja sig med sådana tillrättavisningar. Förmaningar och anvisningar används redan i stor utsträckning och utan laglig reglering. Någon sådan behövs inte heller.

11.10.3 *Hämtning eller efterlysning*

En förutsättning för förmaningar och anvisningar är att konsulenten kommer i kontakt med den dömde genom telefon, genom kallelse per brev eller genom att uppsöka honom. I många misskötsamhetsfall undandrar klienten sig emellertid kontakt. F. n. har konsulenten att i så fall vända sig till övervakningsnämnden för åtgärd från nämndens sida.

I och med att kommittén förutsätter att övervakningsnämnderna avskaffas, uppstår frågan om skyddskonsulenten bör tilläggas en befogenhet att besluta om hämtning eller efterlysning när det är nödvändigt för att möta en akut risksituation.

Behovet av en hämtningsrätt torde i första hand vara att storstadsfenomen. På mindre orter finns i allmänhet möjlighet att på andra sätt komma i kontakt med den dömde. Att helt avstå från denna möjlighet till tvångsingripande skulle emellertid enligt kommitténs uppfattning kunna ställa frivården åtminstone i de största städerna i ohållbara situationer, vilket i sin tur skulle kunna leda till en onödig upptrappning av sanktionsanvändningen och ytterst av påföljdssystemet. Det är väsentligt att möjlighet finns till snabbt ingripande för att återföra den dömde till en ordnad tillvaro, om han undandrar sig övervakningen eller på annat sätt bryter de regler och föreskrifter som gäller för honom. Den större kompetens i sanktionshänseende som konsulenten bör få, motiverar att denna möjlighet till snabbt ingripande läggs på honom. Kommittén föreslår därför att den hämtningsrätt som övervakningsnämnden nu har flyttas över på skyddskonsulenten.

Denna överflyttning medför även den fördelen att hämtningen inte behöver medföra något kortvarigt frihetsberövande. Hämtningen kan verkställas vid den tid på dagen då den är lättast att genomföra utan att för den skull behöva

följas av något frihetsberövande. Någon utsatt sammanträdestid behöver inte beaktas. Några tidsgränser behöver inte läggas fast. Inte heller behövs någon möjlighet till överprövning hos domstol eller domstolsliknande organ (2 kap. 9 § andra stycket RF).

Däremot torde inget behov finnas av någon självständig rätt för skyddskonsulenten att efterlysa klienter. Framställning om efterlysning kan, om en sådan skulle vara oundgänglig, göras hos polismyndigheten.

11.10.4 *Övervakning*

Enligt nuvarande ordning kan den dömde vid misskötsamhet ställas under övervakning om denna har upphört. Det kommer enligt kommitténs förslag inte att finnas något utrymme för en sådan sanktion, eftersom prövotiden föreslås avskaffad och övervakningstiden slutligt fastställd i lagen. Antalet återupptagna övervakningar som inte har samband med ny brottslighet torde f. ö. redan i dag var mycket litet, eftersom möjligheterna att upptäcka annan misskötsamhet är små efter det att övervakningen har avslutats.

11.10.5 *Föreskrift*

Tidigare har behandlats frågan om föreskrifter bör kunna meddelas. Redan då anfördes att det var en naturlig reaktion på en förseelse mot de allmänna skötsamhetskraven att meddela en särskild föreskrift. Föreskrifter bör därför bli en av de vanligaste åtgärderna som tillgrips vid allmän misskötsamhet från den dömdes sida.

Rekvisiten för att föreskrift skall få meddelas som sanktion kan inte skilja sig från dem som gäller för att föreskrift över huvud taget skall få meddelas. Föreskriften skall alltså vara realistisk och sakligt motiverad. Den skall också kunna kontrolleras. Föreskriften skall alltså inte ens som sanktion vara ett rent repressivt inslag i frivårdsarbetet.

Direktiven tar i detta sammanhang upp tanken att en anmälningsskyldighet hos polisen eller annat organ skulle kunna användas som sanktion. En ren anmälningsskyldighet av rent repressiv karaktär bör emellertid inte införas. Den uppfyller inte de krav man bör ställa på en sanktion. Däremot bör det inom ramen för övervakningsinstitutet och dess bestämmelser om kontaktfrekvens finnas möjligheter att vid misskötsamhet ålägga klienten en skyldighet att hålla en tät kontakt med frivården eller annat organ.

Även i det fall att föreskriften används som en sanktion kan den meddelas av skyddskonsulenten. Samma beslutanderätt måste gälla oavsett anledningen till föreskriften. Även domstolen bör ha möjlighet att meddela föreskrifter, när konsulenten där påkallar åtgärd på grund av misskötsamhet. Den av kommittén föreslagna föreskriften om intensivövervakning, som alltid måste motiveras även utifrån den dömdes brottslighet, skall naturligtvis bara kunna meddelas av domstol, även för det fall att föreskriften används som sanktion.

11.10.6 *Varning*

Nästa steg i nuvarande sanktionskedja är varningen. Det meddelas förhållandevis få varningar. Orsaken torde vara att övervakningsnämnderna upplever varningen som en tämligen meningslös sanktion eller att de inte gör någon klar distinktion mellan den i allmänna förmaningsord inlindade varning de anser sig ge den misskötsamme klient som kallas inför nämnden och den varning som åsyftas i 28 kap. 7 § BrB, vilken på ett mer formellt sätt meddelas den dömde (38 kap. 10 § BrB).

En formell varning behöver emellertid enligt kommitténs mening inte vara meningslös. Ett villkor för detta är dock att det görs klart för klienten att han har tilldelats en varning. Den bör därför meddelas i skriftlig form – gärna på särskild blankett – och omedelbart överlämnas till honom. Ett annat villkor är att varningen nästa gång följs av en mer ingripande sanktion. Annars blir varningen ett slag i luften. Varningen bör därför innehålla uppgift om vad klienten riskerar vid fortsatt eller förnyad misskötsamhet.

Om varningen stramas upp på detta sätt bör den kunna fylla en viktig funktion i sanktionssystemet. Den bör således enligt kommitténs uppfattning behållas som sanktion.

Den minst ingripande sanktionen, som varningen utgör, bör kunna användas även av skyddskonsulenten innan sanktionsfrågan förs upp på domstolsplanet. Även om skyddskonsulenten har meddelat en tidigare varning, bör domstolen senare kunna nöja sig med en sådan. Varningen kan då fungera på alla steg i sanktionskedjan.

11.10.7 *Omhändertagande*

När övervakningsnämnden inte kan nå kontakt med den dömde, kan den besluta om omhändertagande. Omhändertagandet verkställs av polismyndigheten (38 kap. 12 BrB) och den omhändertagne förvaras i polisarrest eller häkte. Omhändertagandet får pågå längst en vecka. Vid synnerliga skäl får dock förordnas om kvarhållande ytterligare en vecka. Det får dock endast pågå i avbidan på vidare förordnande. Det är ändå inte nödvändigt att någon åtgärd verkligen också vidtas efter omhändertagandet. Rekvisitet för omhändertagande är att det uppkommer fråga om att vidta åtgärd på grund av misskötsamhet.

Omhändertagandet kan sägas uppfylla kravet på att en åtgärd skall fylla en funktion i frivårdsarbetet. Omhändertagande medför att en avbruten kontakt mellan klienten och frivårdsorganisationen kan återupptas och kan medföra ett nödvändigt avbrott i en utveckling som leder fram mot fortsatt brottslighet. Möjligheten till omhändertagande torde vara en oundgänglig resurs i frivårdsarbetet och kommittén föreslår därför att den får finnas kvar.

Omhändertagandet är ingen sanktion. Det är i stället ett medel som skall användas för att kunna meddela en sanktion. Det står på så sätt vid sidan av sanktionssystemet. Avståndet mellan de nuvarande egentliga sanktionerna - varningen och förvandlingen – är emellertid besvärande stort. Omhändertagandet skulle i och för sig vara lämpligt för att fylla denna lucka. Det är troligt att det i praktiken många gånger redan får göra det En förvandling av omhändertagandet till en sanktion skulle därför i viss mån bara innebära en kodifiering av gällande praxis.

Att göra omhändertagandet till både processuellt medel och sanktionsmedel medför att det i vissa fall kan få en mer repressiv framtoning. Kravet på meningsfullhet kan i viss mån få stå tillbaka. Det är emellertid, som tidigare har sagts, ofrånkomligt att sanktionerna allteftersom misskötsamheten tilltar tar sig allt repressivare uttryck. Dessutom kan hela omhändertagandetiden, även då den är att se enbart som sanktion, utnyttjas i frivårdsarbetet för att på olika sätt förbättra klientens sociala situation.

Kommittén föreslår därför att omhändertagandeinstitutet utvidgas på så sätt att det kan användas även som en mer sanktionsbetonad åtgärd vid misskötsamhet. Som framgår av förslaget till 28 kap. 14 § BrB står möjligheten att av utredningsskäl omhänderta den dömde alltid öppen vid misskötsamhet. När den dömde av sådan anledning har omhändertagits, bör domstolen, som en sanktion för allvarlig misskötsamhet från hans sida, få förordna att omhändertagandet skall bestå utöver den tid som är motiverad av processuella skäl. Sanktionen bör bara tillämpas när den dömde redan är omhändertagen av processuella skäl och inte mot en klient som är på fri fot. Sanktionen skulle nämligen då sättas in på ett alltför sent stadium och få en rent repressiv framtoning.

Omhändertagande bör liksom nu i normalfallet pågå i högst en vecka. Huruvida det i vissa fall skall kunna få pågå ytterligare en vecka sammanhänger dels med vilka sanktionsmedel som i övrigt ställs till frivårdens förfogande, dels med hur handläggningsordningen i samband med påföljdsomvandling skall kunna förenklas och påskyndas.

Om omhändertagandet får pågå upp till två veckor, saknas behov av ytterligare sanktioner som innebär frihetsberövande av klienten. Alternativet vore annars en sanktion bestående av fängelse 14 dagar till 3 månader. Sanktionssystemet skulle emellertid då bli onödigt komplicerat. Enklare är att tillåta omhändertagande upp till högst två veckor.

Det är angeläget att förenkla handläggningsordningen i samband med påföljdsomvandling. I ett senare avsnitt lämnas förslag om detta. Ett led i denna förenkling är att den dömde skall kunna hållas omhändertagen ända till dessa frågan om omhändertagande har prövats i åtminstone en instans. Det är då uteslutet att högsta gränsen för omhändertagandets varaktighet sätts under två veckor.

Omhändertagandet bör därför få pågå i högst en vecka, eller, om särskilda skäl föreligger, i högst två veckor. Ett sådant skäl kan vara att talan om påföljdsomvandling har väckts.

Omhändertagandet verkställs nu i allmänhet i häkte eller, i inledningsskedet, i polisarrest. Lagen medger emellertid även andra verkställighetsformer. I förarbetena nämns särskilt kriminalvårdsanstalt som ett alternativ. Det kan övervägas att överflytta verkställigheten till andra ställen, där klienten lättare skulle kunna bli föremål för social hjälpverksamhet. Sanktionens karaktär av funktionellt inslag i frivårdsarbetet skulle då förstärkas.

Vad som skulle kunna komma i fråga är att utnyttja befintliga frivårdshotell och inackorderingshem. Dessa institutioner är visserligen öppna, men i vissa fall torde omhändertagandets syfte kunna nås även där. Eftersom frivårdshotell eller inackorderingshem endast finns på ett fåtal platser, är möjligheterna att använda detta alternativ emellertid begränsade. Ett annat alternativ, som

även i fortsättningen bör kunna användas, är naturligtvis kriminalvårdsanstalterna.

Samtidigt skall emellertid de negativa effekterna av häktesplacering inte överdrivas. Det medför visserligen isolering av klienten. Samtidigt är häktet det enda alternativ som kan garantera drogfrihet, och värdet av detta skall inte underskattas. Vad som nu bör åstadkommas är därför endast en erinran om att möjligheterna till alternativa verkställighetsformer alltid bör beaktas. I detta arbete kan lämpligen regionchefen, som normalt handhar placeringsfrågor, kopplas in.

Rätten att besluta om omhändertagande kan inte läggas på någon tjänsteman inom kriminalvården. Ett frihetsberövande av den omfattningen måste, även av hänsyn till regeringsformens krav, beslutas av domstol eller liknande organ. Under den förutsättningen att övervakningsnämnderna avskaffas torde beslutanderätten därför få läggas på domstolen. Eftersom det ofta är fråga om brådskande beslut, måste förmodligen en ensamdomare få avgöra ett ärende om omhändertagande. Det ankommer emellertid på fängelsestraffkommittén att utreda frågor om beslutsfunktionerna. Hur dessa än utformas, torde visst dröjsmål emellertid inte kunna undvikas innan rättens beslut kan meddelas. Omedelbara ingripanden är emellertid ibland påkallade. En rätt för skyddskonsulenten att meddela interimistiskt beslut om omhändertagande torde därför inte kunna undvaras och föreslås därför. I frivårdsförordningen bör sedan föreskrivas att skyddskonsulentens beslut genast skall följas av en begäran om rättens prövning av beslutet.

11.10.8 *Annat frihetsberövande*

Före den 1 januari 1980 hade domstol möjlighet att förordna om anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § BrB för misskötsamma skyddstillsynsdömda. Den möjligheten avskaffades samtidigt med ungdomsfängelsepåföljden. I samband därmed pekade departementschefen (prop. 1978/79:212 s. 77) på dels att sanktionsformen mycket sällan hade tillämpats, dels att sanktionssystemet i sin helhet skulle ses över av frivårdskommittén.

Vad som skulle kunna komma i fråga är att införa en sanktion bestående av fängelse lägst 14 dagar och högst 3 månader. En annan möjlighet vore att införa ett s. k. fängelsevite, som innebär att den dömde föreläggs att vid vite av fängelse viss tid iaktta en tidigare eller samtidigt meddelad särskild föreskrift.

Med den tämligen vidsträckta utformning av omhändertagandeinstitutet som tidigare har förordats, bör det enligt kommitténs uppfattning inte finnas något behov av ytterligare frihetsberövande sanktioner. Det är visserligen värdefullt med ett rikt utrustat sanktionssystem men inte till priset av svåröverskådlighet och risk för ojämn tillämpning. Ytterligare frihetsberövande sanktioner bör därför inte införas.

11.10.9 *Påföljdsomvandling*

I frivårdspåföljdens idé ligger att brottslingen ges ett förtroende och att, om han missbrukar detta förtroende, det egentliga straffet skall verkställas. Denna tanke var mer renodlad i den form av villkorlig dom som fanns under

strafflagens tid. I nu gällande ordning är sambandet inte lika iögonfallande, men finns där ändå.

Detta medför att den yttersta sanktionen vid misskötsamhet enligt kommitténs mening alltid måste utgöras av ett förverkande av frivårdspåföljden och utdömande av ett straff. Strävan i kommitténs arbete är visserligen att begränsa användandet av frihetsberövande påföljder. Det kan emellertid inte undvikas, att den som konsekvent underlåter att rätta sig efter de regler som gäller för påföljder i frihet till slut måste ådömas en frihetsberövande påföljd.

En påföljdsomvandling är en ingripande sanktion. Mycket talar för att den i regel inte bör få tillgripas som en första åtgärd i samband med misskötsamhet. Den bör därför i allmänhet inte kunna grundas enbart på brott mot de allmänna skötsamhetskraven. Den dömde bör dessförinnan ha fått möjlighet att rätta sig efter någon annan åtgärd. Därför bör enligt kommitténs mening påföljdsomvandling kunna äga rum endast om den dömde tidigare har tilldelats en varning eller meddelats en särskild föreskrift. Det kan emellertid förekomma fall då den dömde vägrar att medverka till all meningsfull övervakning. Det vore orimligt om varning eller föreskrift då först skulle behöva meddelas innan skyddstillsynen kunde undanröjas. En sådan vägran bör därför också kunna leda till undanröjande.

Vid bestämmandet av den nya påföljden har domstolen att ta hänsyn till vad den dömde har avtjänat till följd av domen på skyddstillsyn. Ett fängelsestraff får därför sättas lägre än vad som är stadgat för brottet. Det skulle kunna övervägas att införa någon fast omräkningsfaktor för detta hänsynstagande. I och med att skyddstillsynens påföljdstid inte ger uttryck för någon straffmätning är intresset av detta visserligen mindre. Ändå finns en viss risk för ojämn rättstillämpning.

Det är emellertid knappast möjligt att ge uttryck för hur det tidigare straffavtjänandet skall beaktas i regler som skall gå att praktiskt tillämpa. Verkställigheten av en skyddstillsyn kan variera mycket, beroende på med vilken intensitet den har utövats och vilka åtgärder som har vidtagits mot den dömde. Störst rättvisa torde därför enligt kommitténs uppfattning ändå uppnås, om domstolen liksom nu på rent skönsmässiga grunder beaktar vad den dömde har fått utstå till följd av domen på skyddstillsyn.

Handläggningsordningen är av stort intresse i samband med påföljdsomvandlingen. Den nuvarande handläggningsordningen har beskyllts för att vara omständlig och tidskrävande och orsak till att skyddstillsyn undanröjs i så få fall.

Åtgärden initieras vanligen av skyddskonsulenten, som anmäler saken hos övervakningsnämnden för prövning. Nämnden uppdrar i sin tur åt åklagare att efter egen prövning föra talan i domstol. Beslutet fattas av domstolen och således är fyra myndigheter inkopplade innan åtgärden kommer till stånd.

Att flytta beslutanderätten från domstolen till annan myndighet är uteslutet. Fråga är om en påföljdsbestämning med anledning av brott och kan därför inte utföras av annat organ än domstol. Däremot är det mer tveksamt hur ärendet bör initieras i domstolen.

Skyddskonsulentens medverkan är självklar. Det är han som har den direkta kännedomen om fallet och måste initiera ärendet. Övervakningsnämnderna faller däremot bort, eftersom kommittén utgår från att de kommer att avskaffas.

För åklagarens medverkan talar dels att det i princip alltid är han som för talan i brottmål inför domstol (med undantag för vissa fall av målsägandetalan), dels att det ingår ett moment av nytt påföljdsådömande i sanktionen, dels ock att en talan av skyddskonsulenten direkt i domstolen skulle kunna ställa honom i en mindre lämplig motpartsställning till den dömde till men för det fortsatta frivårdsarbetet. Ändå kan det övervägas om inte åklagarens medverkan kan undvaras, åtminstone i första instans. Den straffmätning som den nya påföljdsbestämningen innefattar bör domstolen kunna utföra på grundval av den tidigare domen på skyddstillsyn och utan att någon ytterligare plädering förekommer. Om domstolen också har ställning som övervakningsdomstol blir det inte heller ovanligt att skyddskonsulenten för talan direkt mot klienten i domstol.

Även åklagarens medverkan bör därför enligt kommitténs mening kunna undvaras i handläggningen av ett påföljdsomvandlingsärende, i vart fall i första instans. Om det däremot blir aktuellt att föra talan i högre instans i fråga om enbart tingsrättens val av ny påföljd eller straffmätning, kommer saken i ett annat läge. Skyddskonsulenten kan knappast ensam föra en sådan talan, som ju inte berör frågan om klientens förhållanden under övervakningstiden. Jämväl åklagaren borde därför kopplas in på ärendet när det kan bli aktuellt att föra detta vidare till hovrätt. Då uppkommer emellertid en rad frågor rörande åklagarens medverkan som inte kan lösas annat än i samband med en fullständig översyn av de processuella reglerna i samband med frivårdens sanktionssystem och en sådan kan komma till stånd först i regeringskansliet vid samordningen av frivårdskommitténs och fängelsestraffkommitténs förslag. I den sistnämnda kommitténs uppdrag ingår nämligen de frågor som kan aktualiseras av övervakningsnämndernas avskaffande. Frivårdskommittén anser sig därför inte nu kunna avge några närmare förslag beträffande åklagarens medverkan i ett påföljdsomvandlingsärende.

Genom en så förenklad handläggningsordning bör en fråga om påföljdsomvandling kunna föras till ett avgörande på väsentligt kortare tid än nu är möjligt. Trots detta bör det övervägas om det bör införas ytterligare bestämmelser i syfte att påskynda handläggningen. Sådana bestämmelser kan bestå av allt från enkla regler om förtur till komplicerade regler om omhändertagande till dess talan har slutligt avgjorts liknande dem som gäller för häktning.

Det är visserligen angeläget att ärenden rörande påföljdsomvandling avgörs snabbt. Sanktionssystemets och därmed också frivårdens effektivitet kräver att denna fråga avgörs snarast efter att klientens misskötsamhet har gjort egentligt övervakningsarbete omöjligt. Detta får emellertid inte ske till priset av att handläggningsordningen på nytt görs komplicerad genom omfattande bestämmelser om omhändertagande och frister. Det som åsyftas bör i stället kunna uppnås genom en enkel regel om den tid inom vilken ärendet skall prövas i domstol. En sådan föreslås införd i 38 kap. 11 § BrB.

När den dömde är omhändertagen med anledning av det inledda förfarandet om påföljdsomvandling, kan det emellertid i vissa fall vara olyckligt om han, till följd av att maximitiden för omhändertagande löper ut, måste friges kort tid före tingsrättens förhandling. Förtursregeln bör därför kompletteras med en bestämmelse om att förhandling i tingsrätt, i de fall den dömde är omhändertagen, skall hållas innan längsta tiden för omhändertagande löper

ut. Att däremot öppna möjlighet för fortsatt omhändertagande, när talan fullföljs mot tingsrättens beslut i hovrätt, skulle föra för långt. Med den allmänna begränsning i möjligheterna till häktning som föreslås träda i kraft den 1 januari 1982 (prop 1980/81:201), kan det inte anses rimligt att hålla personer som inte har begått ytterligare brott omhändertagna under den tid som ett hovrättsavgörande kräver.

11.11 Omedelbar verkställighet

11.11.1 *Övervakning m. m.*

Enligt nuvarande ordning kan den övervakning som skall ske på grund av en dom på skyddstillsyn ta sin början först när domen vinner laga kraft och prövotiden börjar löpa. Tiden från det domen har meddelats till dess den vinner laga kraft är – om ingen av parterna överklagar – tre veckor, när domen har meddelats av tingsrätt, och fyra veckor, när den har meddelats av hovrätt. Den tilltalade har emellertid möjlighet att dessförinnan förklara sig nöjd med domen, vilket innebär att prövotiden omedelbart börjar löpa.

En sådan nöjdförklaring omfattar inte bara själva skyddstillsynspåföljden utan även därmed förbundna föreskrifter samt jämväl böter som har utdömts jämte skyddstillsynen. Däremot omfattar en nöjdförklaring inte annan rättsverkan av brottet såsom förverkande, skadestånd och återbetalningsskyldighet till statsverket och inte heller ett beslut om utvisning. När det gäller utvisning finns i stället en särskild form av nöjdförklaring som regleras i 70 § utlänningslagen (1980:376). Nöjdförklaring på skyddstillsyn omfattar inte heller ett därmed förenat fängelsestraff. Även för detta straff finns ett särskilt nöjdförklaringsinstitut som regleras i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m.

Frågan om tiden för verkställighetsåtgärdernas början har aktualiserats av justitieombudsmannen Anders Wigelius i en skrivelse till regeringen. Denna har överlämnats till kommittén för att tas i beaktande under utredningsarbetet.

I skrivelsen redovisar JO olika synpunkter på nöjdförklaringsinstitutet. Av yttranden som JO har inhämtat i ärendet framgår, att det vid domstolar råder delade meningar om hur domstolen skall agera i samband med att en nöjdförklaring är aktuell. JO menar därför att det kan finnas anledning att närmare se över systemet med nöjdförklaring vid villkorlig dom och skyddstillsyn. För egen del menar han att det inte bör möta några större betänkligheter att ge domstolarna möjlighet att, när det bedöms som verkligt angeläget att övervakningen kan börja i direkt anslutning till skyddstillsynsdomen, förordna om att prövotiden skall börja omedelbart. Det torde enligt JO då knappast vara nödvändigt att behålla systemet med nöjdförklaring vid skyddstillsyn eller villkorlig dom.

Det är mycket angeläget att frivården kan gripa in snabbt efter att en dom på skyddstillsyn har meddelats. Kommitténs förslag beträffande ansvaret för övervakningen och domstolens agerande i samband med övervakarförordnandet bör medverka till detta. Än bättre resultat bör kunna uppnås om förtroendemannainstitutet utnyttjas i betydligt större utsträckning. Det blir då en smidigare start på övervakningen. I samma riktning skulle också verka, om

domstolen i samband med domen erinrar den dömde om vad dom på skyddstillsyn innebär, bl. a. den kontaktskyldighet som åligger honom. En skriftlig underrättelse om detta, som kan överlämnas vid domstillfället, bör därför tas fram.

Ett ytterligare sätt att snabbare få i gång verkställigheten är att låta en dom på skyddstillsyn utan föregående nöjdförklaring gå i omedelbar verkställighet utan att avvakta laga kraft. Lagöverträdaren torde aldrig vara så behandlingsmotiverad som i omedelbar anslutning till domstolsförhandlingen och påföljdsvalet. I det perspektivet kan tre till fyra veckors dröjsmål vara betydelsefullt.

För en omedelbar verkställighet talar också att den nuvarande ordningen har medfört varierande praxis hos domstolarna vad gäller tillämpningen av nöjdförklaringsinstitutet med risk för rättsförluster för den dömde som följd. Detta framgår av den undersökning som JO har utfört och presenterat i sin skrivelse.

Mot omedelbar verkställighet av skyddstillsyn talar den allmänna rättsprincipen att den dömde inte skall behöva underkasta sig något på grund av domen innan den har vunnit laga kraft. I lagstiftningen har emellertid – framför allt fram till den 1 januari 1980 – funnits flera exempel på att denna princip kan åsidosättas om tillräckliga skäl talar för en annan ordning. Rätten ägde fram till denna tidpunkt besluta att ett förordnande om anstaltsbehandling skulle verkställas utan hinder av att domen inte hade vunnit laga kraft. Även en dom på ungdomsfängelse kunde gå i omedelbar verkställighet.

Det kan därför knappast möta några större betänkligheter att införa en möjlighet till omedelbar verkställighet av skyddstillsyn. Det är befogat att ett på starka, företrädesvis individualpreventiva skäl grundat önskemål om ett skyndsamt insättande av övervakningsåtgärder ges företräde framför den dömdes intresse av att inte behöva underkasta sig något på grund av domen innan den har vunnit laga kraft. De eventuella nackdelar som kan vara förenade med en sådan ordning kan i huvudsak undvikas genom att domstolen ges möjlighet att, när så är påkallat, bestämma att verkställigheten skall sättas i gång först sedan domen har vunnit laga kraft.

En omedelbar verkställighet av en dom på skyddstillsyn kan lagtekniskt utformas på olika sätt. Det kan, såsom strafflagberedningen och ungdomsfängelseutredningen tidigare har föreslagit, utformas som huvudregel, eventuellt med möjlighet för rätten att undantagsvis förordna att domen kan verkställas först sedan den har vunnit laga kraft. En annan möjlighet är att för omedelbar verkställighet kräva särskilt förordnande av rätten.

Vilken väg man väljer avgörs bl. a. med hänsyn till vilken tyngd behandlingsskälen anses ha i jämförelse med den allmänna rättsprincipen att domar skall vinna laga kaft innan de kan verkställas. Av betydelse i det sammanhanget är också hur stor risken är för att vissa övervakningar på grund av förbiseende från rätten inte kommer i gång så snabbt som vore önskvärt. Därtill kommer att antalet domar på skyddstillsyn som överklagas till högre instans är litet jämfört med det totala antalet sådana domar.

Sammantaget synes enligt kommitténs mening övervägande skäl tala för att omedelbar verkställighet blir huvudregel. Dock bör rätten ges möjlighet att förordna att domen först skall vinna laga kraft. Domstolen får då göra en samlad bedömning av alla omständigheter som talar för och mot omedelbar

verkställighet. Behandlingsaspekter får beaktas samt även sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det eljest finns anledning anta att han kan komma att överklaga domen.

Med denna lösning behövs inga särskilda regler för att få en s. k. kanslidom att gå i omedelbar verkställighet. Detta har nämligen varit problematiskt i samband med nöjdförklaringsinstitutet. Inte heller behöver nöjdförklaringsinstitutet behållas.

Däremot är det nödvändigt att komplettera denna regel med en rätt för högre instans att inhibera vidare verkställighet när talan har förts mot underrättens dom. En sådan inhibition skall innebära inte bara att ytterligare verkställighetsåtgärder inte får vidtas, utan också att övervakningstiden upphör att löpa. Med den korta övervakningstid som här föreslås skulle eljest större delen av påföljdstiden hinna gå till ända innan verkställigheten kan starta. Detta kan visserligen leda till svårigheter att i efterhand beräkna påföljdstidens omfattning, vilket är nödvändigt bl. a. i samband med lagföringen för ny brottslighet efter en tidigare dom på skyddstillsyn. Dessa svårigheter bör emellertid kunna bemästras genom en utsträckt rapporteringsskyldighet för skyddskonsulenten inom ramen för det s. k. RI-systemet.

En påbörjad övervakning kan inte anses så ingripande för den dömde att han skall vara berättigad till någon ekonomisk ersättning om högre rätt skulle göra ändring i underrättens avgörande.

11.11.2 *Fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB*

En nöjdförklaring på skyddstillsyn omfattar, som tidigare har sagts, inte ett fängelsestraff som har ådömts med stöd av 28 kap. 3 § BrB. För att ett sådant straff skall gå i verkställighet innan domen har vunnit laga kraft, fordras att den dömde avger särskild nöjdförklaring enligt 3 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m.

Om den dömde är på fri fot och inte avger nöjdförklaring på fängelsestraffet, kan det enligt de allmänna bestämmelserna i strafftidslagen förflyta en inte obetydlig del av övervakningstiden innan fängelsestraffet börjar verkställas. En av frivården inledd behandling kan då komma att på ett olyckligt sätt avbrytas av straffavtjänandet. Det kan också vara svårt att motivera klienten för att över huvud inleda några rehabiliteringsåtgärder så länge han har fängelseverkställigheten hängande över sig. Detta upplevs som ett stort problem inom frivården och bör därför om möjligt få en lösning.

Eftersom påföljden bestäms till skyddstillsyn, torde domstolarna, om den dömde är häktad fram till domen, i regel anse sig böra försätta honom på fri fot i avbidan på straffverkställigheten. Ordinära häktningsskäl kan nämligen då knappast anses föreligga. Ett litet antal av dem som ådöms denna påföljdskombination torde emellertid komma att förklaras vara skyldiga att kvarbli i häkte till dess domen vinner laga kraft i ansvarsdelen. Då uppkommer inte problemet, eftersom häktning alltid följs av omedelbar straffverkställighet (9 § strafftidslagen).

Ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB kan visserligen endast ådömas av hänsyn till allmän laglydnad. För omedelbar verkställighet kan dock åberopas den negativa effekt den uppskjutna verkställigheten av fängelsestraffet har på behandlingsarbetet inom ramen för skyddstillsynen. Därtill kommer att

verkställigheten av även detta fängelsestraff skall användas till effektiva rehabiliteringsåtgärder.

Även om en omedelbar verkställighet av ett fängelsestraff inte strider mot regeringsformens krav eller mot någon konvention eller annan internationell förpliktelse som Sverige har anslutit sig till, är naturligtvis särskild försiktighet påkallad. Att beröva en människa friheten med stöd av en icke lagakraftvunnen dom, kräver starka skäl.

Det finns emellertid enligt kommitténs mening starka skäl för en sådan ordning. Med den korta övervakningstid som kommittén föreslår är risken stor att ett samtidigt ådömt fängelsestraff kan komma att helt spoliera övervakningsarbetet. Särskilt när beläggningen är hög på kriminalvårdsanstalterna, som den är nu, kan det dröja lång tid innan fängelsestraffet verkställs. Den dömde har också själv stora möjligheter att få verkställigheten uppskjuten. Under tiden löper övervakningstiden utan att något effektivt rehabiliteringsarbete kommer till stånd. Det är därför mer eller mindre nödvändigt att en möjlighet införs till omedelbar verkställighet av ett kombinerat fängelsestraff.

Med hänsyn till de betänkligheter en sådan ordning väcker från rättssäkerhetssynpunkt, bör det emellertid krävas ett särskilt förordnande av domstolen för omedelbar verkställighet. Vid ställningstagandet till om ett sådant förordnande skall meddelas bör domstolen göra samma överväganden som beträffande frågan om en dom på skyddstillsyn skall gå i omedelbar verkställighet. Självklart saknas anledning till sådant förordnande om den tilltalade samtidigt förklaras i häkte avbida laga kraft. Det bör inte heller meddelas om det är utan betydelse för verkställigheten av skyddstillsynen när fängelsestraffet avtjänas. Förordnandet om omedelbar verkställighet medför att regionchefen har att omgående meddela ett beslut om anstaltsplacering.

Ett förordnande om omedelbar verkställighet av fängelsestraffet kan inhiberas av högre instans när talan har förts mot underrättens dom. Den dömde skall då omedelbart friges.

Ekonomisk ersättning kan utgå till den dömde enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning om högre rätt efter fullföljd talan frikänner honom eller ådömer en mindre ingripande påföljd.

11.12 Reaktionen vid återfall

Kommitténs huvuduppgift är att begränsa antalet fängelsestraff. Tillämpningsområdet för kriminalvård i frihet bör därför vidgas. Domstolarna bör bl. a. i ökad utsträckning fortsätta med frivårdspåföljder trots återfall i brott. I samband med denna strävan är det av särskilt intresse vilka möjligheter domstolen kan ges, att på ett eller annat sätt "strama upp" den fortsatta frivården.

Enligt nuvarande ordning ådöms fortsatt frivård nästan uteslutande i form av s. k. fortsatt skyddstillsyn. Detta innebär att den löpande skyddstillsynen förordnas avse även den nya brottsligheten. I samband därmed finns vissa möjligheter att skärpa den fortsatta frivården, bl. a. med ett separat bötes- eller fängelsestraff och med en till maximalt fem år förlängd prövotid.

Denna ordning har sina brister, framför allt på det pedagogiska planet. Att

den tidigare påföljden får omfatta även den nya brottsligheten kan ge lagöverträdaren intrycket att samhället inte har reagerat på denna. Det lär förekomma att den tilltalade efter en sådan dom anser sig "frikänd". En annan ordning är därför önskvärd.

Domar på fortsatt skyddstillsyn föreslås därför reserverade för de fall då den nya brottsligheten ligger i tiden före den dom som håller på att verkställas. I andra fall bör den fortsatta frivården ådömas i form av en ny skyddstillsyn. Därmed markeras tydligare samhällets reaktion på brottsligheten. Den dömde får antas inse klarare att denna inte har lämnats opåtalad.

Enligt nuvarande lagstiftning är det inte möjligt att undanröja den tidigare skyddstillsynen när påföljd av samma slag väljs för det nya brottet. Det har inte ansetts finnas behov av en sådan möjlighet (Komm. till BrB III, 2:a uppl., s. 304). Genom att kommitténs förslag leder till ett väsentligt ökat antal situationer, när flera domar på skyddstillsyn samtidigt skall verkställas mot en person, kommer frågan i ett annat läge. Eftersom skyddstillsynens påföljdstid inte ger uttryck för någon straffmätning, kan de bägge skyddstillsynerna visserligen löpa vid sidan av varandra och verkställas samtidigt som en enda. Det innebär dock en viss administrativ komplikation för frivården att flera övervakningstider löper samtidigt. Ordningen kan också göra det svårare för klienten att förstå påföljdens innebörd. Det är därför önskvärt att det öppnas möjlighet att undanröja en tidigare påföljd även när påföljd av samma slag väljs för det nya brottet. Från principiella, praktiska och pedagogiska synpunkter är en sådan ordning att föredra. Behovet av ett upptrappat påföljdsval vid återfall kan ändå tillgodoses. Denna ordning synes inte heller medföra några nackdelar i samband med andra påföljder. Dock bör liksom hittills domstolen i regel döma särskilt till samma slags påföljd när den tidigare påföljden är fängelse. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen i 34 kap. 1 § 3 ändras så, att det blir möjligt att undanröja den tidigare påföljden även i det fall påföljd av samma slag väljs för den nya brottsligheten. Den nya påföljden får då avse såväl den gamla som den nya brottsligheten. När påföljden är skyddstillsyn saknar detta i regel praktisk betydelse, eftersom skyddstillsynen i princip inte innehåller något straffmätningsmoment. Det finns ändå ingen anledning att ställa upp något förbud mot att döma särskilt till en ny skyddstillsyn för den nya brottsligheten. I vissa fall kan en sådan ordning också vara att föredra.

Systemet med en ny dom på skyddstillsyn för det nya brottet innebär dock att den som återfaller snabbt efter en dom på skyddstillsyn får en sammanlagt kortare övervakningstid än den som återfaller senare. Så är det emellertid redan med nuvarande system, då en dom på fortsatt skyddstillsyn oftast innebär ingen eller ringa ytterligare belastning på den dömde. Med hänsyn till de andra fördelar det här förordade systemet innebär, kan denna nackdel inte heller ha någon avgörande betydelse.

Även när rätten för det nya brottet väljer en annan påföljd än skyddstillsyn bör liksom f. n. den gamla skyddstillsynen kunna undanröjas. Annars kan två påföljder av skilda slag komma att verkställas samtidigt. Den nya påföljden skall då avse både den tidigare brottsligheten och den nya. Det skall då vid straffmätningen tas hänsyn till vad den dömde har utstått till följd av den tidigare domen. Eftersom skyddstillsynens påföljdstid inte står i någon relation till brottslighetens svårhet, saknas anledning att göra detta efter någon

särskild omräkningsfaktor. I stället bör det liksom f. n. ske efter skönsmässiga grunder.

Även om domar som innebär att en tidigare skyddstillsyn får avse ny brottslighet (s. k. konsumtionsdom) kommer att bli ovanliga, finns det skäl att överväga vilka möjligheter som bör finnas att "strama upp" en sådan påföljd. Framför allt är det emellertid som tidigare har sagts väsentligt att domstolen har möjlighet att låta en ny skyddstillsyn, som ådöms på grund av återfall, bli mer ingripande för den dömde än den som tidigare löpte. De åtgärder som i nu nämnda situationer kan komma i fråga är i första hand de som kallas åtgärder i samband med misskötsamhet. Detta är också logiskt. Ny brottslighet är den yttersta formen av misskötsamhet och bör därför, om inte annan påföljd tillgrips, följas av samma åtgärder som annan misskötsamhet. Detta är också i enlighet med gällande lagstiftning.

I motsats till gällande rätt kan det dock vid en konsumtionsdom aldrig bli aktuellt att förordna om *övervakning*. Enligt kommitténs förslag är övervakningstiden fastställd i lag utan möjlighet till förlängning. Möjligheten att förlänga övervakningen föreslås därför upphörd.

Däremot bör möjligheten att meddela *särskild föreskrift* i samband med konsumtionsdomar finnas kvar. I samband med en ny skyddstillsyn är föreskrifter också mycket lämpade att strama upp den fortsatta verkställigheten. Alla typer av föreskrifter kan förekomma, men av särskilt intresse i detta sammanhang är föreskrifter om intensivövervakning. Ett av de väsentligaste syftena med denna föreskrift är att utgöra en särskilt kraftig reaktion vid upprepad brottslighet av personer som är i behov av sådan tillsyn. Föreskriften bör kunna meddelas bara av domstol.

Direktiven tar i detta sammanhang upp tanken på att använda en ren *anmälningsskyldighet* för att ge en konsumtionsdom eller en intensivövervakning extra skärpa. Som tidigare har sagts bör emellertid någon rent repressiv åtgärd inte förekomma i frivårdsarbetet, inte ens som en reaktion på återfall. Behovet av att förstärka tillsynen av den dömde kan i stället tillgodoses inom ramen för övervakningsarbetet genom särskilda föreskrifter.

Att *varning* f. n. kan meddelas i samband med en konsumtionsdom är mer att se som en lagteknisk konsekvens än som framkallat av ett verkligt behov. Den möjligheten kan därför enligt kommitténs uppfattning utgå.

Den nuvarande möjligheten att *förlänga prövotiden* bortfaller enligt kommitténs förslag. Genom möjligheten att i stället döma till ny skyddstillsyn tillgodoses emellertid samma syfte.

Även en konsumtionsdom kan kombineras med *böter*. Detta är möjligt oavsett böter är stadgat för brottet eller inte. Böterna kan motiveras av både individualpreventiva och allmänpreventiva skäl. Även om behovet av denna möjlighet, som har varit stort, kommer att minska till följd av kommitténs förslag, bör den finnas kvar.

Nästa möjlighet som står domstolen till buds är att kombinera en konsumtionsdom med ett *kortvarigt fängelsestraff* om lägst 14 dagar och högst 3 månader. Här gäller det samma som beträffande bötesstraffet. Ett sådant fängelsestraff är många gånger ett lämpligt sätt att undvika längre frihetsberövanden och öka frivårdens tillämpningsområde. I likhet med vad som föreslås beträffande dom på ny skyddstillsyn jämte fängelse bör domstolen

kunna förordna om omedelbar verkställighet även av det fängelsestraff som ådöms jämte en konsumtionsdom.

Slutligen bör även i detta sammanhang nämnas, att kommitténs fortsatta arbete kan leda fram till förslag om nya påföljder eller påföljdskombinationer som är väl ägnade att strama upp en skyddstillsyn som ådöms för frekvent återfallsbrottslighet.

12 Övriga frivårdspåföljder

Den uppstramning av skyddstillsynen som förslagen i föregående kapitel är avsedda att medföra kräver en översyn av förslagens konsekvenser för påföljdssystemet i övrigt. Den grundläggande målsättningen för kommitténs arbete, att minska antalet frihetsberövande påföljder, kan uppnås inte bara genom åtgärder inom ramen för påföljden skyddstillsyn utan även genom en reformering av påföljden villkorlig dom och genom att införa ytterligare någon frivårdspåföljd i påföljdssystemet. Även på grund härav bör kommittén överväga förslagens inverkan på övriga påföljder.

Kommitténs uppdrag omfattar inte bara reformer inom det nuvarande påföljdssystemets ram utan även frågan om ytterligare brottspåföljder skall införas. En av de påföljder som därvid nämns är intensivövervakning. Förslag om en sådan påföljd utgjorde väsentliga inslag i både ungdomsfängelseutredningens och BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupps utkast till påföljdssystem. Enligt kommitténs direktiv skall denna fråga egentligen behandlas i ett senare skede av utredningsarbetet. Eftersom en sådan påföljd skulle vara uppbyggd på i princip samma sätt som skyddstillsyn, får det emellertid anses önskvärt att redan nu ta ställning till frågan om en sådan påföljd skall införas.

Det är alltså nödvändigt att nu utreda dels frågan om den villkorliga domens tillämpningsområde och innehåll, dels frågan om någon ytterligare påföljd uppbyggd på i princip samma sätt som nuvarande frivårdspåföljder bör införas.

12.1 Böter

Först bör emellertid nämnas att det finns ytterligare ett alternativ till fängelse i det nuvarande påföljdssystemet, nämligen böter. I den kriminalpolitiska debatten har under senare tid böterna alltmer förts fram som en betydelsefull och användbar påföljd. Det är inte heller någon tvekan om att böter i vissa fall kan vara ett mycket lämpligt alternativ. Det bör i större utsträckning än nu vara möjligt att tillämpa böter i stället för kortvarigt fängelsestraff för vissa brott.

Ändå måste det finnas gränser för bötesstraffets tillämpningsområde. Böter kan i många fall anses olämpliga därför att den dömde exempelvis på grund av socialt handikapp saknar förutsättningar att betala dem. Det är tveksamt om det i praktiken är möjligt att alltid kräva att böter skall betalas.

Avgörande för gränsdragningen för bötesstraffets tillämpningsområde är framför allt det straffvärde som de olika brotten tilldelas. Fängelsestraffkom-

mittén har enligt sina direktiv att göra en allmän översyn av brottens straffskalor. Vid denna översyn kan kommittén inte undgå att utreda även frågan om bötesstraffets tillämpningsområde.

Frivårdskommittén lägger därför inget eget förslag i frågan men anser allmänt att det bör vara möjligt att utvidga detta område. En sådan utvidgning skulle kunna ske inte bara genom ändrade strafflatituder och en allmän höjning av bötesmaximum, utan även genom regler som i vissa fall gör ett fängelsestraff utbytbart mot ett bötesstraff även om böter inte är stadgade för brottet. Bötesstraffet kan då bli ett bättre alternativ till fängelsestraff än det f. n. är.

12.2 Villkorlig dom

12.2.1 *Påföljdens användningsområde*

Villkorlig dom kan meddelas för brott som har fängelse i straffskalan om brottets svårhet eller andra allmänpreventiva skäl inte hindrar detta och det kan antas att lagöverträdaren kommer att avhålla sig från brott utan att övervakning eller annan ingripande åtgärd behöver tillgripas. Prognosen för att lagöverträdaren inte skall återfalla i brott skall alltså vara god.

Såväl i betänkandet Tillsynsdom som i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem föreslogs att kravet på god prognos skulle avskaffas, ehuru skälen för förslagen var olika. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte förslagen. Några ställde sig dock avvisande.

Att även lagöverträdare för vilka prognosen inte kan anses vara helt god åtminstone i samband med den första lagföringen kan meddelas villkorlig dom medför, att domstolen vid återfall har större möjligheter att trappa upp påföljdsvalet utan att frihetsstraff behöver tillgripas. Avståndet till frihetsstraffet skulle så att säga öka även för den typen av lagöverträdare. Antalet frihetsstraff borde därför minska om kravet på god prognos för villkorlig dom mildrades, i vart fall om de brottsmotverkande effekterna av övervakning i samband med skyddstillsyn inte är så stora att de överväger fördelarna med ytterligare ett påföljdsalternativ för lagöverträdare med återfallsrisk. Hur det är med den saken skall strax behandlas.

Behandlingsideologin, som i stor utsträckning sätter sin prägel på påföljdssystemet, har kritiserats för att den leder till att socialt handikappade personer får strängare straff än andra. Detta skulle enligt kritiken särskilt vara förhållandet vid valet mellan villkorlig dom och skyddstillsyn, där den med socialt välordnad situation meddelas villkorlig dom och den utan sådan situation ådöms skyddstillsyn. Det rättvisa i denna kritik kan möjligen ifrågasättas. Formellt är de båda påföljderna sidoordnade. Från behandlarens och i viss mån brottsbalkens synvinkel skall det närmast ses som en fördel att få del av den hjälp och stöd som följer med en dom på skyddstillsyn. För den dömde torde skyddstillsyn ändå i allmänhet upplevas som en mer ingripande påföljd än villkorlig dom. Ett mildrat krav på god prognos för villkorlig dom skulle därför från i vart fall lagöverträdarnas synvinkel kunna upplevas som ett rättvisare system genom att påföljden för fler förstagångsbrotslingar kan bli densamma oavsett risken för återfall.

När flera tilltalade har gjort sig skyldiga till samma gärning, har det kunnat

upplevas som stötande att påföljden har varierat beroende på återfallsrisken. Med ett mildrat krav på god prognos bör i fler sådana fall påföljden kunna bli densamma för alla tilltalade.

Genom de uppstramningsåtgärder som kommittén föreslår kommer skyddstillsynen att generellt bli en mer ingripande påföljd än f. n. Den kommer då inte att lämpa sig för alla som med nuvarande regler ådöms påföljden. Till skyddstillsyn döms nu i viss utsträckning personer vars behov av övervakning måste anses som tillfälligt och mera hänförligt till ett behov av tillfälliga sociala insatser än till ett mer bestående behov av kontroll och hjälp för förebyggande av brott. Dessa lämpar sig inte för en mer intensiv form av tillsyn. Deras behov bör i stället tillgodoses av andra samhällsorgan.

Att det lättare klientelet förs bort från frivården medför att resurserna kan prioriteras på dem som är i störst behov av dess insatser. Frivården kan då koncentrera sig på de lagöverträdare som genom upprepad brottslighet eller svårare sociala handikapp har visat att de är i särskilt behov av samhällets stöd och hjälp. Den positiva särbehandling som frivård innebär är särskilt motiverad för denna grupp.

Ett mildrat krav på god prognos skulle slutligen också delvis kunna lösa frågan om påföljdsval för de lagöverträdare som inte har helt god prognos men ändå inte kan anses vara i behov av övervakning. Dessa kan f. n. inte meddelas villkorlig dom. Frivården har emellertid svårt att ge övervakningen av dem ett meningsfullt innehåll.

En utökad tillämpning av villkorlig dom kan emellertid också innebära nackdelar. Den väsentligaste frågan är om det leder till en höjd brottsnivå. Frågan går inte att med säkerhet besvara. Resultaten av den svenska och utländska behandlingsforskningen tyder dock närmast på att så inte skulle bli fallet. I vart fall har några bestående sådana effekter inte kunnat påvisas. All sådan forskning utgår emellertid från oförändrade påföljder. Såvitt känt har det inte undersökts vad som inträffar vid en förändring av påföljderna. Ändå finns det i forskningsresultaten tillräckligt stöd för att tro att den villkorliga domen kan ges en viss utökad tillämpning utan att det leder till någon avgörande ökning av den totala brottsligheten.

Detta förhållande måste emellertid hållas isär från frågan vilka effekter en sådan reform skulle få på återfallsstatistiken. Här skulle nämligen reformen troligtvis leda till höjda återfallssiffror för såväl villkorlig dom som skyddstillsyn även om den totala brottsligheten inte ökar. Ändrade förutsättningar för påföljdsvalet leder till ett ändrat klientel inom påföljderna. Inom varje påföljd blir alltså klientelet genomsnittligt sett svårare och därmed mer återfallsbenäget än f. n. med höjda återfallssiffror som följd. Denna effekt kan visserligen såvitt gäller skyddstillsynen mildras genom mer framgångsrika rehabiliteringsåtgärder, med det är inte troligt att man med dessa kan nå en sådan framgång, att återfallsfrekvensen inom påföljden blir oförändrad trots klientförsämringen.

De negativa konsekvenserna av att kravet på god prognos vid villkorlig dom mildras synes ändå inte vara av avgörande omfattning. Kommittén föreslår därför att en sådan mildring sker. Däremot är det tveksamt om kravet helt kan uppges och villkorlig dom bli den genomgående påföljden för förstagångsbrottslingar. Såväl brottslighetens svårhet som allvarliga sociala problem måste kunna utgöra hinder för att meddela villkorlig dom.

Vad först gäller brottets svårhet föreslås inga förändringar i själva påföljden som höjer dess allmänpreventiva värde. Däremot föreslås, som strax skall utvecklas närmare, utvidgade möjligheter att kombinera den med ett kraftigt bötesstraff. Denna förändring utgör grund för en viss utvidgning av påföljdens användningsområde till att omfatta något svårare brott än f. n.

Till skillnad från skyddstillsyn finns i brottsbalken inte någon övre gräns för användningsområdet angiven. I stället finns en allmän anvisning om att villkorlig dom inte får meddelas, om hinder möter på grund av brottets svårhet. Skälen mot en fast gräns är enligt lagens förarbeten flera. Den anses inte ge någon tillfredsställande vägledning i det enskilda fallet. Den kan också stå i vägen för en villkorlig dom som eljest framstår som den lämpligaste åtgärden. En sådan gräns kan dessutom, eftersom den måste sättas tämligen högt, ge intryck av att villkorlig dom skall användas för svåra brott, blott deras svårhet inte överstiger gränsen. Det ansågs vid lagens tillkomst i stället självfallet, att en påföljd som hade karaktären av en villkorlig påföljdseftergift borde användas med urskillning.

Det saknas enligt kommitténs uppfattning anledning att nu införa en sådan övre gräns. Lagens utformning ger utrymme för den utvidgning av tillämpningsområdet till att omfatta något svårare brott än f. n., som den nedan föreslagna utökningen av bötesstraffet kan medge.

Som hinder mot villkorlig dom nämns i lagen även andra hänsyn till allmän laglydnad. Det åsyftar andra allmänpreventiva skäl än brottets svårhet. Domstolen skall alltså i varje särskilt fall överväga om en individualpreventivt önskvärd villkorlig dom är försvarlig från allmän synpunkt. Bestämmelsen hindrar inte den utvidgning som böteskombinationen medger. Den hindrar inte heller att den utveckling i rättspraxis fortsätter, som innebär att gränserna för vad som kan anses försvarligt från allmän synpunkt successivt förskjuts till den villkorliga domens förmån.

Det är beträffande gärningsmannens personliga förhållanden som den mer betydande vidgningen av påföljdens tillämpningsområde bör äga rum. Kravet på god prognos bör, som tidigare har angetts, mildras så att villkorlig dom blir en vanligare påföljd för förstagångsbrottslingar, om inte hinder möter av hänsyn till allmän laglydnad. Vissa undantag måste dock göras.

För det första får begreppet förstagångsbrottslingar inte ges en alltför vid tolkning. Den som har varit föremål för övervakning eller andra mera ingripande åtgärder från de sociala myndigheternas sida på grund av tidigare brottslighet hör sällan dit. Det kan likaså finnas skäl att beakta tidigare åtalsunderlåtelser.

För det andra bör mer varaktigt eller omfattande behov av kontroll och hjälp leda till en mer ingripande påföljd, även om den tilltalade inte tidigare har dömts eller blivit föremål för annat samhällsingripande. När det föreligger stor risk för återfall på grund av oordnade sociala förhållanden, kan det enligt kommitténs mening inte anses lämpligt att påföljden stannar vid villkorlig dom. Detta bör gälla även om den tilltalade kan bedömas som föga mottaglig för övervakning. Bristande motivation hos lagöverträdaren bör inte tas till intäkt för att välja villkorlig dom framför skyddstillsyn om en sådan påföljd eljest är påkallad. En annan sak är att en negativ inställning till frivårdens ansträngningar senare kan ligga klienten till last när påföljdsvalet efter senare återfall står mellan fortsatt frivård och fängelse.

En tredje fråga är om återfall alltid skall diskvalificera från villkorlig dom. Lindrigare brott och förseelser, som endast har lett till bötesstraff, bör i regel inte utgöra grund för att vägra villkorlig dom. Men inte heller en tidigare meddelad villkorlig dom bör generellt utesluta att ytterligare sådan påföljd meddelas. Den nu rådande flexibiliteten i straffsystemet bör inte överges. Påföljderna bör inte inordnas i en stelbent trappstegsmodell, där domstolen för brott av viss svårhet endast har en påföljd att välja och vid varje återfall måste ta ytterligare ett steg på trappan. Domstolens relativa valfrihet mellan påföljderna bör i stället behållas. Varje påföljd måste kunna prövas flera gånger och en eller annan påföljd hoppas över, om detta anses lämpligt. En annan sak är att det enligt kommitténs uppfattning framstår som en naturlig upptrappning av påföljdsvalet att den som nyligen har meddelats villkorlig dom vid återfall ådöms en mer ingripande påföljd.

12.2.2 *Kombinerade böter*

Jämte villkorlig dom kan dömas till böter vare sig böter stadgas för brottet eller inte. Sådana böter kan ådömas av såväl individualpreventiva som allmänpreventiva skäl. Böterna utmäts i dagsböter, högst 120.

Möjligheten att döma till böter vid sidan av en villkorlig dom har visat sig mycket värdefull när det gäller att av individual- eller allmänpreventiva skäl skärpa en villkorlig dom. Mer än hälften av alla domar på villkorlig dom innehåller också ett bötesstraff. Böterna har på så sätt blivit ett effektivt medel för att vidga den villkorliga domens användningsområde. Möjligheten bör därför finnas kvar. Böterna bör även fortsättningsvis kunna ådömas av såväl allmänpreventiva som individualpreventiva skäl.

Användningsområdet för villkorlig dom bör nu ytterligare vidgas. Kombinationen av villkorlig dom och böter kan användas i ett sådant syfte. Genom böterna förstärks påföljdens allmänpreventiva och individualpreventiva effekter. Ramarna för bötesstraffet föreslås därför vidgade. En sådan vidgning påkallas också av att kommittén, som senare framgår, föreslår att påföljden inte skall ha något egentligt innehåll. Det kan då oftare finnas skäl att kombinera den med böter. Riksdagen har nyligen beslutat om en utvidgning av bötesstraffet, avsedd att anpassa detta till förändringarna i penningvärdet. Ändringarna, som träder i kraft den 1 januari 1982, avser därför endast botens storlek, inte dagsböternas antal. En verklig utvidgning av den villkorliga domens användningsområde kräver emellertid att också möjligheten att ådöma ett större antal dagsböter vidgas. Kommittén föreslår därför att maximum för antalet dagsböter som ådöms jämte en villkorlig dom höjs till 180.

12.2.3 *Prövotid*

Den som meddelas en villkorlig dom underkastas en prövotid av två år. Prövotiden vid villkorlig dom kan sägas ha betydelse i två avseenden. Dels inverkar den vid återfall i brott inom prövotiden genom att även den tidigare brottsligheten omedelbart kan inverka på det nya påföljdsvalet. Dels har den betydelse vid annan misskötsamhet under prövotiden genom att vissa åtgärder kan vidtas mot den dömde.

Den dömde skall enligt 27 kap. 4 § BrB under prövotiden iaktta skötsamhet och efter förmåga försöka försörja sig. Vid försummelse kan någon sanktion följa. Detta skötsamhetskrav kan dock i praktiken inte kontrolleras. Det finns inget offentligt organ som följer upp kravet. Det åligger visserligen åklagaren att väcka talan om åtgärd vid misskötsamhet, med han har ingen skyldighet att kontrollera om den dömde sköter sig. Endast om den dömde återfaller i brott, kan misskötsamheten läggas honom till last. Sanktionssystemet vid villkorlig dom har såvitt känt heller aldrig tillämpats.

Mycket talar därför för att skötsamhetskraven vid villkorlig dom kan avskaffas. Bestämmelserna härom har också kritiserats för att vara alltför vaga till sin utformning. Om de avskaffas, kommer den villkorliga domen att också formellt framstå som vad den i praktiken är, nämligen en straffvarning. Kommittén föreslår därför att skötsamhetskraven vid villkorlig dom avskaffas. Därmed undanröjs också det ena skälet för att förena påföljden med en prövotid.

Vid återfall inom prövotiden kan den villkorliga domen undanröjas och gemensam påföljd bestämmas för den gamla och den nya brottsligheten.

Vid återfall efter villkorlig dom blir den nya påföljden ofta skyddstillsyn. Eftersom skyddstillsyn inte innehåller något moment av straffmätning, saknar det från straffmätningssynpunkt betydelse om den tidigare villkorliga domen undanröjs eller inte.

Annorlunda förhåller det sig om den nya påföljden blir fängelse. Den tidigare brottsligheten kan då påverka längden av det nya straffet. Frågan i vad mån det faktum att brottet utgör återfall skall verka straffskärpande har emellertid behandlats i samband med förslaget att avskaffa prövotiden vid skyddstillsyn (avsnitt 11.5.2). Till skillnad från skyddstillsynen medför dessutom den villkorliga domen inte någon verkställighet som den dömde kan "straffa sig" ifrån. Frågan är också av liten praktisk betydelse, eftersom endast en mindre andel av dem som meddelas villkorlig dom återfaller under prövotiden. Prövotiden synes därför enligt kommitténs uppfattning inte behövas för att reglera konkurrenssituationer i samband med återfall.

I likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn är ett av syftena med möjligheten att undanröja den gamla påföljden, när en ny påföljd väljs för den nya brottsligheten, att undvika dubbel straffverkställighet. För skyddstillsynens del ansågs detta utgöra ett skäl för att möjligheten bör finnas kvar. Samma behov finns inte för den villkorliga domen, eftersom denna inte innebär någon straffverkställighet. Påföljdens karaktär av enbart straffvarning talar snarare mot ett undanröjande. Möjligheten till undanröjande behöver därför enligt kommitténs mening inte finnas kvar.

Prövotiden i samband med villkorlig dom synes således inte behövas. Kommittén föreslår därför att den avskaffas.

12.2.4 *Den dömdes skyldigheter*

De bestämmelser som innehåller allmänna skötsamhetskrav för villkorligt dömda bör alltså avskaffas. I övrigt innehåller BrB bestämmelser om krav på skadeståndsbetalning och om ett sanktionssystem.

Den dömdes skyldigheter att betala utdömda skadestånd är ofrånkomlig.

Frågan är bara om det i lag bör särskilt erinras om denna skyldighet och om det bör finnas möjlighet för domstolen att meddela särskild föreskrift om hur skadeståndsskyldigheten skall fullgöras.

Som tidigare har sagts har sanktionssystemet vid villkorlig dom såvitt känt aldrig tillämpats. Detta sammanhänger med svårigheterna att kontrollera en dömd som inte står under övervakning. Den som har meddelats villkorlig dom bör inte heller fortsättningsvis stå under någon myndighets tillsyn. Kontrollsvårigheterna kommer därför att bestå och inget talar för att ett sanktionssystem skulle komma att tillämpas mer i framtiden. Sanktionssystemet i samband med villkorlig dom föreslås därför avskaffat.

En förutsättning för att det skall vara meningsfullt att meddela särskild föreskrift om skadeståndsbetalning är att det finns möjlighet att ingripa vid brott mot föreskriften. Den möjligheten saknas f. n. i praktiken. Om sanktionssystemet avskaffas saknas den även i teorin. Även möjligheten att meddela särskild föreskrift i samband med villkorlig dom föreslås därför avskaffad.

Av reglerna om den villkorligt dömdes skyldigheter återstår då endast den om skyldigheten att betala skadestånd efter förmåga. Det är visserligen angeläget att värna om målsägandens intressen men ändå tveksamt om BrB som enda krav på den villkorligt dömde bör nämna just detta. Skyldigheten att betala skadestånd finns dessutom oavsett det erinras om den i lagen eller inte. Om även denna bestämmelse tas bort, framstår påföljden tydligare som vad den i praktiken redan är, nämligen en straffvarning, en varning om att förnyad brottslighet kan komma att leda till ett allvarligare ingripande från samhällets sida. Lagen bör därför inte innehålla bestämmelser om särskilda krav på den som meddelas villkorlig dom.

12.2.5 *Reaktionen vid återfall*

Prövotiden i samband med villkorlig dom föreslås som tidigare har nämnts avskaffad. I och med detta blir regleringen av frågan om påföljd för återfall efter villkorlig dom väsentligt förenklad. Den villkorliga domen får då ingen direkt inverkan på den nya påföljdsbestämningen utan endast en indirekt inverkan genom den oskrivna regeln att återfall skall verka skärpande på påföljdsvalet.

Redan enligt gällande ordning är möjligheterna att låta en tidigare meddelad villkorlig dom avse ny brottslighet mycket begränsade. Det kan endast ske beträffande brott som ligger i tiden före den första domen. Möjligheten används därför sällan och föreslås avskaffad.

Även möjligheten att undanröja den villkorliga domen upphör. Som tidigare har sagts behövs inte heller denna möjlighet. Påföljdens karaktär av straffvarning talar i stället mot ett undanröjande.

Då återstår endast möjligheten att enligt vanliga regler bestämma en särskild påföljd för det nya brottet. F. n. anses dom på ny villkorlig dom med tillämpning av 34 kap. 1 § 2 BrB böra förekomma endast undantagsvis. Återfall anses regelmässigt böra leda till skärpt ingripande. I och med att kravet på god prognos mildras och i enlighet med den princip om ett flexibelt påföljdssystem som kommittén förordar, bör det emellertid stå domstolen fritt att meddela flera villkorliga domar efter varandra. Den nuvarande restrikti-

viteten i det avseendet bör överges. Dock måste kravet på straffskärpning vid återfall i allmänhet tillgodoses. Detta kan emellertid ske genom ett med den villkorliga domen förenat bötesstraff.

Ofta måste ändå enligt kommitténs uppfattning den naturliga utvecklingen vara att ett återfall kort tid efter en villkorlig dom följs av en annan mer ingripande påföljd.

12.2.6 *Påföljdens benämning*

Med de förändringar av den villkorliga domen som föreslås kommer denna att bli mer renodlad än den är f. n. Påföljden kommer inte att innebära något annat för den dömde än ett hot om en strängare bedömning av ett eventuellt återfall i brott. Påföljdens karaktär av straffvarning blir därmed klarare.

När brottsbalken infördes överfördes namnet villkorlig dom från en påföljd till en annan, trots att de inte var identiska. Detta tycks ha lett till en del missförstånd. Som framgår av ett senare avsnitt föreslår kommittén att ett villkorligt fängelsestraff på nytt skall införas i påföljdssystemet. För att inte begreppsförvirringen ytterligare skall komma att öka är det nödvändigt att ändra benämningen på den påföljd som nu kallas villkorlig dom.

Kommittén föreslår därför att påföljden villkorlig dom kallas *straffvarning*.

12.3 Intensivövervakning

Kommittén avser att i ett senare betänkande behandla frågan om nya alternativ till frihetsstraff bör införas i påföljdssystemet. Det är emellertid nödvändigt att redan i detta sammanhang behandla ett av de alternativ som därvid är aktuella, nämligen intensivövervakning, eftersom en sådan påföljd skulle vara uppbyggd på i princip samma sätt som skyddstillsyn.

Intensivövervakning som en självständig påföljd utgjorde huvudförslag i såväl betänkandet Tillsynsdom som rapporten Nytt straffsystem. Förslagen innebar att den dömde skulle ställas under intensiv övervakning i frihet under en relativt kort tid. Han skulle hålla en tät och regelbunden kontakt med frivården eller enligt rapportens förslag med polisen. Påföljden skulle vidare förses med ett kraftigt sanktionssystem.

Vid remissbehandlingen utsattes förslagen om intensivövervakning för viss kritik. Remisskritiken gick främst ut på att det skulle göra påföljdssystemet mera svåröverskådligt, om man vid sidan av skyddstillsyn införde en ny påföljd som också den i det väsentliga bestod av övervakning och kontroll. Vidare anfördes att svårigheter sannolikt skulle föreligga att på verkställighetsplanet nå fram till en reell skillnad mellan de två påföljderna. Samtidigt vitsordade emellertid flera instanser att det kan finnas ett behov av en skärpt frivårdspåföljd, som skulle kunna tillämpas exempelvis när domstolen, vid återfall av den som tidigare har dömts till skyddstillsyn, vill undvika den mycket drastiska skärpning som det innebär att undanröja skyddstillsynen och döma till fängelse.

Frågan är alltså om det finns förutsättningar för och behov av att införa någon form av intensivövervakning som en särskild påföljd. Enligt direktiven

visar kritiken mot de tidigare förslagen till intensivövervakning att arbetet att finna en ny frivårdspåföljd till en del måste bedrivas med andra utgångspunkter än dem som har lagts till grund för ungdomsfängelseutredningens förslag. Bl. a. framstår det som angeläget att nå fram till tydliga avgränsningar mellan intensivövervakning och skyddstillsyn i ordinär form.

På de skäl som har anförts vid remissbehandlingen av de tidigare förslagen är det därför enligt kommitténs uppfattning ingen lämplig väg mot en ny frivårdspåföljd att på ett eller annat sätt på två påföljder dela upp det verkställighetsinnehåll som kan rymmas inom en påföljd av typ skyddstillsyn.

Med hänsyn till behovet av en klar gränsdragning mellan de bägge påföljderna vore det en något bättre väg att reservera vissa verkställighetsåtgärder för den svårare påföljden. Det kan gälla föreskrift om kontaktfrekvens, kontrollföreskrifter och sanktioner som består av frihetsberövanden. Å andra sidan är det i nuläget minst lika angeläget att strama upp skyddstillsynen. Det är då inte möjligt att reservera alla eller de flesta uppstramningsåtgärder för en intensivövervakning. Några måste användas för skyddstillsynen. Skillnaden mellan de båda påföljderna kan då bli alltför liten, eller i vart fall te sig konstlad med hänsyn till svårigheterna att upprätthålla den i praktiken.

BRÅ-gruppens förslag till intensivövervakning byggde vidare på ett avståndstagande från behandlingsideologin och ett avsiktligt tillfogande av obehag för den dömde. Dessa tankar överensstämmer inte med de allmänna principer för påföljdernas innehåll som kommittén ansluter sig till.

Försöken att finna en ny frivårdspåföljd vid sidan av de nu existerande bör därför göras efter andra riktlinjer än de av ungdomsfängelseutredningen och BRÅ-gruppen valda. Intensivövervakning som särskild påföljd bör därför inte införas. I stället bör, såsom tidigare har föreslagits (avsnitt 11.7), inom ramen för skyddstillsynen finnas två grader av intensitet i övervakningen, varvid det bör avgöras efter både brottets svårhet och behovet av tillsyn vilken intensitet som skall användas.

12.4 Villkorligt fängelse

Enligt 1864 års strafflag var de allmänna straffen straffarbete, fängelse och böter. Enligt en särskild lag, lagen om villkorlig dom, kunde dock i domen förordnas om villkorligt anstånd med antingen straffets ådömande eller dess verkställande. Om den villkorliga domen förenades med någon föreskrift, skulle i regel den första formen användas och i annat fall den andra. Den villkorliga domen skulle som regel också förenas med övervakning. En prövotid skulle fastställas om i regel tre år och för övervakningen gällde i övrigt olika bestämmelser som i stor utsträckning sedan kom att överföras till skyddstillsynen, t. ex. om skötsamhet, föreskrifter och sanktioner. Ytterst kunde anståndet förverkas vid misskötsamhet eller återfall i brott under prövotiden.

Det finns flera skäl som gör det intressant att överväga om den gamla form av villkorlig dom som innebar anstånd med straffverkställighet på nytt skulle kunna ingå som en självständig påföljd i vårt påföljdssystem. En sammanställning av de förslag till nya påföljder som har presenterats under senare år och det mottagande dessa förslag har fått vid remissbehandlingarna samt den

kritik som har riktats mot det nuvarande påföljdssystemet pekar på att denna form av villkorlig dom skulle kunna utgöra en lämplig lösning. Följande slutsatser kan nämligen dras.

En ny frivårdspåföljd bör i påföljdssystemet ligga mellan skyddstillsyn och fängelse. Den bör utformas så att den klart kan särskiljas från skyddstillsyn. Den huvudsakliga avsikten med påföljden skall vara att minska antalet fängelsestraff. Domstolarna skall alltså tack vare tillgången på denna påföljd få större möjligheter att avstå från en frihetsberövande påföljd. Påföljden måste därför kännetecknas av möjlighet till hög intensitet i verkställigheten och högt allmän- och individualpreventivt värde. Påföljden bör i möjligaste mån förbättra rehabiliteringsresultaten. Även genom sin blotta existens kan en ny påföljd beräknas minska antalet frihetsstraff, eftersom den utgör en ytterligare form av reaktion på brott, innan fängelsestraff behöver tillgripas, och därmed vidgar möjligheten för lagöverträdarna att passera sin brottsaktiva period utan att hinna avancera till fängelsestadiet.

En villkorlig dom som innebär anstånd med straffverkställigheten kan uppfylla dessa kriterier. Den skiljer sig från skyddstillsynen i tre avseenden. För det första genom det konkreta straffhot som vilar över den dömde. Straffhotet höjer påföljdens allmän- och individualpreventiva värde. Ett konkret hot om fängelsestraff kan, om än inte så som verkställighet av ett sådant, tillgodose allmänpreventiva krav bättre än det mer abstrakta hot som en dom på skyddstillsyn innebär. För det andra skiljer sig påföljden från skyddstillsynen genom att den, som senare skall utvecklas, måste förses med en prövotid. Den tredje skillnaden är att det utmätta straffet i regel bör förverkas vid återfall i brott. Påföljden erbjuder domstolen ett ytterligare steg i påföljdskedjan mellan skyddstillsyn och fängelse. Verkställighetsinnehållet kan slutligen också anpassas efter klientens behov.

En sådan villkorlig dom tillgodoser också vissa av de nyklassiska tankegångarna. Genom straffmätningen markeras förhållandet till brottet utan att för den skull avsteg behöver göras från kravet på meningsfullhet i straffverkställigheten. Det tydliga och lätt realiserbara straffhotet har också ett väsentligt pedagogiskt värde.

Övriga nordiska länder har behållit konstruktionen med villkorat straffådömande eller villkorad straffverkställighet. En återgång till den gamla villkorliga domen skulle därför medföra större nordisk rättslikhet.

Det finns således många fördelar med att återuppliva denna form av villkorlig dom. Den bör därför på nytt införas i påföljdssystemet och ses som ett steg mellan skyddstillsyn och fängelse. Den kan dock inte kallas villkorlig dom. Lagtekniskt bör den samordnas med påföljden fängelse och bör därför benämnas *villkorligt fängelse.*

Villkorligt fängelse kan införas i påföljdssystemet antingen som en ersättning för skyddstillsyn eller som en ytterligare påföljd eller påföljdsvariant. En rad skäl talar dock för att den inte bör ersätta skyddstillsyn.

Kommitténs huvudsakliga målsättning är att utvidga tillämpningsområdet för kriminalvård i frihet för att därigenom minska antalet fängelsestraff. Om villkorligt fängelse får ersätta skyddstillsyn skulle utvecklingen emellertid troligen bli den motsatta. I och med att fängelsestraff alltid mäts ut så snart brottet inte kan sonas med enbart böter, kan motviljan mot att döma till ovillkorliga frihetsstraff minska. Framför allt ligger det emellertid i det

villkorliga fängelsestraffets konstruktion, att det i princip skall tillämpas bara en gång för varje lagöverträdare. Vid återfall skall i princip det villkorliga anståndet förverkas och fängelse utdömas. I stället för att som nu ett flertal icke frihetsberövande påföljder kan ådömas samme lagöverträdare skulle en sådan reform kunna leda till en minskad användning av frivård och en ökad användning av frihetsstraff. Detta är den avgörande invändningen mot att låta villkorligt fängelse ersätta skyddstillsyn.

För att motverka en sådan utveckling skulle emellertid domstolarna förmodligen tveka att vid misskötsamhet eller återfall använda det medel som är avsett, nämligen det villkorliga anståndets förverkande. Följden skulle bli en oenhetlig rättskipning och respekten för påföljden skulle kunna undergrävas.

En fullständig återgång till strafflagens uppbyggnad av påföljdssystemet skulle vidare kunna ge sken av en mer principiell återgång till de straffrättsteorier som bar upp strafflagen. Den s. k. klassiska straffrättsskolans idéer skulle då kunna få ett inte avsett inflytande över straffrättsskipningen med risk att behandlingstankarna får ge vika för tanken på straff och straffmätning. Detta bör inte ske.

Av dessa skäl bör villkorligt fängelse inte ersätta skyddstillsyn utan i stället införas som en ny påföljd.

Villkorligt fängelse bör innebära att domstolen i vanlig ordning mäter ut ett fängelsestraff men samtidigt medger anstånd med straffets verkställande. Något behov av att därjämte öppna möjlighet för anstånd med straffets ådömande finns inte, eftersom en sådan påföljd i allt väsentligt skulle motsvara den nuvarande skyddstillsynen.

Med risk att det gör påföljden något komplicerad till sin uppbyggnad föreslås vidare att domstolen ges möjlighet att bestämma att anstånd inte skall ges med en del av fängelsestraffet, vilken del alltså då skall avtjänas i anstalt. Detta ökar nämligen väsentligt påföljdens användningsområde både när den används med och när den används utan övervakning. I likhet med vad som gäller enligt 28 kap. 3 § BrB bör denna ovillkorliga del av straffet inte få överstiga tre månader. Skälet för att göra en del av fängelsestraffet ovillkorligt bör vara att det är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän laglydnad att ett visst frihetsberövande äger rum. Detta bör komma i fråga särskilt när påföljden används för allvarliga förmögenhetsbrott eller våldsbrott eller för ekonomisk brottslighet. Det bör också kunna förekomma i återfallssituationer av så svår art att ett visst frihetsberövande anses oundgängligt.

Villkorligt fängelse bör förekomma såväl med som utan övervakning av den dömde. Vad gäller verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning är det, som tidigare har sagts, svårt att på verkställighetsplanet skilja på två påföljder som båda består av övervakning. Det är därför inte lämpligt att göra någon åtskillnad mellan villkorligt fängelse med övervakning och skyddstillsyn vad gäller verkställighetsinnehållet. De regler som för skyddstillsyn gäller om kontaktkrav, skötsamhetskrav, föreskrifter och sanktioner bör därför gälla även för villkorligt fängelse med övervakning. På grund av påföljdens konstruktion är viss särreglering dock nödvändig. Det gäller i fråga om påföljdstidens längd, verkställighetens början, åtgärder vid misskötsamhet samt reaktionen vid återfall.

I likhet med övriga frivårdspåföljder bör villkorligt fängelse också av

allmän- eller individualpreventiva skäl kunna kombineras med böter. Särskilt när påföljden används utan övervakning kan det ofta vara lämpligt att kombinera den med ett kännbart bötesstraff.

12.4.1 *Påföljdens användningsområde*

Villkorligt fängelse utan övervakning är att se som en förstärkt form av straffvarning. Den bör användas för lagöverträdare, som inte är i behov av tillsyn, i de fall då straffvarning antingen på grund av brottets svårhet eller på grund av återfall inte kan komma i fråga. Påföljden bör då inte innebära något annat än att ett konkretiserat straffhot vilar över den dömde, ett straffhot som kan komma att realiseras vid återfall. Att straffhotet är så påtagligt bör ge påföljden en större avskräckande effekt än en enkel straffvarning. Den bör därför vara särskilt användbar för den typ av brottslighet som har ett högt straffvärde men där gärningsmannens sociala situation måste anses välordnad. Som regel torde det i dessa fall vara lämpligt att den kombineras med böter.

Villkorligt fängelse utan övervakning kan då sägas fylla ut den lucka i påföljdssystemet som finns mellan den nuvarande villkorliga domen och fängelsestraffet. Därmed undanröjs en mindre lämplig konsekvens i det nuvarande påföljdssystemet. Lagöverträdare som saknar övervakningsbehov måste nämligen f. n. dömas till fängelse om villkorlig dom inte kan komma i fråga medan de, om de hade haft behov av övervakning, i stället hade ådömts skyddstillsyn.

Villkorligt fängelse med övervakning bör i likhet med skyddstillsyn användas för lagöverträdare, som är i behov av tillsyn, i de fall då någon annan frivårdspåföljd antingen på grund av brottets svårhet eller på grund av återfall inte kan komma i fråga. Eftersom det konkretiserade straffhotet bör ge påföljden ett större allmänpreventivt värde än skyddstillsyn, bör villkorligt fängelse i många fall kunna ersätta i vart fall den första domen på fängelse och därför vara särskilt användbar på den grupp av brottslingar som meriterar sig för sitt första fängelsestraff genom många och täta återfall i förmögenhets- och våldsbrott. Tillgången till den nya påföljden får alltså inte leda till en allmän upptrappning av straffrättsskipningen. Den skall därför inte ådömas i fall där påföljden i dag skulle bli villkorlig dom eller skyddstillsyn, utan endast i fall där påföljden skulle bli fängelse. Det innebär att om domstolen i dag skulle vara beredd att ådöma en tilltalad skyddstillsyn för tredje, fjärde eller femte gången, denna praxis inte skall ändras av att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet. Det är först därefter som villkorligt fängelse bör komma in i bilden.

Tillgången till den nya påföljden får inte heller avtrubba domstolarnas nuvarande tveksamhet inför längre frihetsstraff. Vetskapen att straffet inte skall verkställas i anstalt får inte leda till att domstolarna blir mer benägna att döma till fängelse eller till att domstolarna mäter ut längre straff än som annars skulle ha skett.

Villkorligt fängelse bör alltså kunna användas för brott som är svårare än de för vilka skyddstillsyn anses kunna komma i fråga, åtminstone om påföljden kombineras med övervakning. Möjligheten att fastställa en övre gräns för brottets svårhet är avsevärt större för villkorligt fängelse än för straffvarning

och skyddstillsyn. Detta beror på att villkorligt fängelse innehåller ett straffmätningsmoment. Härigenom blir det möjligt att bortse från brottsrubricering och strafflatituder och i stället avgöra frågan om anstånd med verkställigheten får medges efter brottets straffvärde i det enskilda fallet. Det kan alltså direkt i lagen fastställas hur långa fängelsestraff som får göras villkorliga.

Det finns därför större skäl att införa en sådan högsta gräns för påföljdens tillämpningsområde vid villkorligt fängelse än vid straffvarning och skyddstillsyn. Det finns emellertid också skäl som talar mot. En sådan gräns kan nämligen på olika sätt minska påföljdssystemets flexibilitet. För att inte göra det, bör gränsen gå vid brottslighet av så allvarlig art, att annat än frihetsberövande påföljd ändå inte torde kunna komma i fråga. Den skulle då inte fylla någon egentlig funktion. En övre gräns för påföljdens användningsområde vad gäller brottets svårhet bör därför kunna undvaras.

Att villkorligt fängelse kan tillgodose tämligen högt ställda allmänpreventiva krav bör vidare kunna medföra ett något mer nyanserat påföljdsval för vissa brott som, trots att de inte kan anses som svåra, med hänsyn till sin särskilda art nu anses i regel böra leda till frihetsberövande påföljd.

Att ange att påföljden för en viss brottstyp generellt bör bli en annan än f. n. är inte möjligt. Varje brottstyp rymmer inom sig olika svårhetsgrader. Avsikten är endast att peka på vilka möjligheter som öppnas genom de förändringar i påföljdssystemet som föreslås.

Till detta kommer att kommittén inte har att överväga vilka förändringar i påföljdsvalet som en större användning av bötesstraffet skulle kunna medföra. Det torde nämligen ingå i fängelsestraffkommitténs uppgift att i samband med den allmänna översyn av straffskalorna som kommittén har att göra även överväga om bötesstraffet kan få ett större tillämpningsområde. Vid flera av de brott som nu är i fråga bör nämligen det regelmässigt utdömda frihetsstraffet i inte ringa utsträckning även kunna ersättas av kraftiga böter.

Det överlägset vanligaste av de brott som anses i regel böra föranleda kortvarigt fängelsestraff är rattfylleri.

Frågan om påföljd för trafiknykterhetsbrott kräver särskilda överväganden. Denna fråga behandlades ingående av trafiknykterhetsbrottskommittén. I sitt betänkande (SOU 1970:61) Trafiknykterhetsbrott föreslog kommittén att ett mer nyanserat påföljdsval skulle göras. Vad gäller de allmänpreventiva synpunkterna ansåg kommittén det självfallet påkallat att ha kvar fängelse som en del av sanktionssystemet vid trafiknykterhetsbrott. Däremot borde den schablonmässiga tillämpningen av fängelsestraffet inte fortsätta. Kommittén anförde.

> Kommittén är benägen att tro att den regelbundna användningen av fängelsestraff har haft sin stora betydelse när det på sin tid gällde att allvarligt inskärpa vikten av nykterhet vid ratten. Eftersom de sociala värderingarna numera har ändrats och förande av motorfordon i påverkat tillstånd allmänt anses förkastligt, är det emellertid enligt kommitténs uppfattning inte nödvändigt att i samma utsträckning som tidigare använda fängelse för att markera samhällets ogillande av trafiknykterhetsbrott.

Frågan om påföljden för rattfylleri har under senare tid varit aktuell i olika sammanhang.

I betänkandet (Ds K 1980:6) Trafiksäkerhet – problem och åtgärder ansåg

trafiksäkerhetsutredningen att påföljden för rattfylleri i normalfallet borde bli fängelsestraff på oförändrad nivå. Någon sänkning av normalstraffet borde inte ske.

Frågan om påföljden för rattfylleri har också under senare tid behandlats i riksdagen i olika sammanhang. I en motion hade föreslagits ett mer nyanserat påföljdsval vid rattonykterhetsbrott i huvudsak enligt förslaget i betänkandet Trafiknykterhetsbrott. En proposition om fortsatt körkortsreform (prop. 1979/80:178) innehöll också förslag i fråga om valet av påföljd för rattfylleri. I sitt av riksdagen antagna betänkande med anledning av motionen och propositionen (JuU 1980/81:1) ställde justitieutskottet sig bakom gällande rätt beträffande val av påföljder i mål om ansvar för rattfylleri. Utskottet anförde:

"Enligt en i rättspraxis antagen grundsats kräver, som ovan angetts, hänsynen till allmän laglydnad att påföljden för rattfylleri normalt bestäms till fängelse. Detta har enligt utskottets mening haft stor betydelse som avhållande faktor när det gäller bilkörning i samband med alkoholförtäring; uppfattningen att man måste hålla isär alkoholförtäring och bilkörning torde ha en fast förankring hos det stora flertalet medborgare. Det är enligt utskottets mening ett viktigt trafiksäkerhetsintresse att denna uppfattning vidmakthålls.

Utskottet finner sig mot den angivna bakgrunden inte böra i linje med motionsönskemålet förorda någon ändring av gällande rätt i fråga om valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande påföljd i normalfallet av rattfylleri".

I propositionen om sänkning av minimitiden för fängelsestraff (prop. 1980/81:44) föreslogs att påföljden för rattfylleri skall kunna bestämmas till fängelse under en månad i vissa fall. Dels avsågs de fall där omständigheterna visserligen inte är i lagens mening mildrande men ändå sådana att ett avsteg från normal straffmätningspraxis framstår som naturligt. Dels avsågs de fall där hänsyn till en körkortsåterkallelse kan ge skäl för en mildare bedömning. I ett par motioner föreslogs dock att, i de fall där fängelse utdöms för rattfylleri, den minsta strafftiden även fortsättningsvis skulle vara en månad. I sitt av riksdagen antagna betänkande (JuU 1980/81:32) uttalade utskottet på nytt att nuvarande praxis när det gäller straffmätningen för rattfylleri inte borde ändras i normalfallen. Kortare fängelsestraff än en månad borde inte bli standard. Enligt utskottets mening måste dock uppmärksammas att rattfylleribrottet innefattar gärningar av mycket varierande straffvärde. I särskilda fall borde därför finnas möjlighet för domstolarna att göra en mer nyanserad straffmätning än f. n. Fängelsestraff på kortare tid än en månad borde enligt utskottets mening kunna utnyttjas för rattfylleri, dock enbart när omständigheterna klart är sådana att det inte finns skäl att tillmäta gärningen samma straffvärde som normalt. En blodalkoholhalt som endast obetydligt har överstigit 1,5 promille kan då ha betydelse, men endast i förening med obetydlig trafikfara, angeläget syfte med körningen eller hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning till följd av körkortsåterkallelse. Möjligheten att döma till kortare fängelsestraff än en månad för rattfylleri skall alltså tillämpas endast i klara undantagsfall.

Det finns, som trafiknykterhetsbrottskommittén konstaterade, anledning att tro att förande av motorfordon i påverkat tillstånd numera allmänt anses förkastligt. Behovet av att tillgodose allmänpreventiva hänsyn genom en generell tillämpning av frihetsstraff för rattfylleri bör därför ha minskat. Detta

återspeglas också i de förändringar som har ägt rum i praxis under 1970-talet. Härtill kommer nu alltså att det, om villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet, ges något större möjligheter att tillgodose allmänpreventiva hänsyn utan frihetsberövande.

Villkorligt fängelse bör alltså kunna användas som påföljd för rattfylleri i vissa fall som nu leder till frihetsstraff. Avsikten är alltså inte att någon ändring skall göras i den praxis som innebär att påföljden ibland bestäms till villkorlig dom eller skyddstillsyn med böter. Särskilt brukar härvid beaktas om den dömde har påbörjat försök att återanpassa sig till ett ordnat liv och om det föreligger risk att denna process försvåras om den dömde berövas friheten. Resonemang av denna typ förs främst beträffande dem som är allvarligt alkoholskadade. Annan påföljd är frihetsberövande väljs också med hänsyn till den dömdes dokumenterade svårighet att klara av ett frihetsberövande och också med hänsyn till den mindre trafikfara brottet i det enskilda fallet har medfört.

Villkorligt fängelse bör i stället enbart ersätta vissa frihetsstraff. Det bör kunna komma i fråga när omständigheterna är sådana att gärningen kan anses ha ett något lägre straffvärde än normalt. Dessa omständigheter kan bestå av att blodalkoholhalten endast i mindre grad har överstigit 1,5 promille eller att körningen inte har medfört någon trafikfara. Däremot bör i normalfallet påföljden för rattfylleri även fortsättningsvis innebära ett frihetsberövande.

Att införa villkorligt fängelse som en påföljd för rattfylleri innebär en anpassning till det finska systemet. I Finland är normalstraffet för s. k. grovt rattfylleri, vilket motsvarar rattfylleri i Sverige, fängelse två månader. Den övervägande andelen av dessa fängelsestraff utdöms emellertid som villkorligt straff.

Även för andra brott, som f. n. i betydande omfattning av allmänpreventiva skäl leder till korta fängelsestraff, bör tillkomsten av villkorligt fängelse öppna möjlighet till ett mer nyanserat påföljdsval. Det gäller exempelvis för vissa våldsbrott, nämligen misshandel och möjligen vissa fall av våld eller hot mot tjänsteman, samt för olovlig körning, olovlig vistelse i riket och rymning.

Korta fängelsestraff förekommer vidare i stor utsträckning för stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel. Villkorligt fängelse bör kunna ersätta många av dessa fängelsestraff. Detsamma gäller även för andra förmögenhetsbrott.

Vad sedan gäller gärningsmannens person bör villkorligt fängelse som tidigare sagts användas efter återfall när skyddstillsyn inte längre anses kunna komma i fråga. Det torde vara som påföljd vid många och täta återfall villkorligt fängelse har störst funktion att fylla. I och med att dess syfte är att erbjuda domstolarna ytterligare ett – och ett sista – alternativ innan fängelsestraff tillgrips, är det i stor utsträckning högriskgruppen som kommer i fråga.

I och med att villkorligt fängelse skall förekomma även utan övervakning, kan påföljden vidare användas också vid återfall av personer som trots återfallet inte kan anses vara i behov av övervakning. F. n. måste de i allmänhet dömas till fängelse, om villkorlig dom inte kan komma i fråga. Till denna grupp hör bl. a. många av dem som gör sig skyldiga till s. k. ekonomisk brottslighet. För vissa fall av sådan brottslighet bör villkorligt fängelse kunna vara en lämplig påföljd, om den kombineras med ett kännbart bötesstraff.

Eftersom påföljden kan användas oavsett om behov av övervakning finns

eller inte, behöver i lagen inte anges några särskilda rekvisit för påföljdens tillämpning vad avser gärningsmannens person. Påföljden skall därför användas, när straffvarning eller skyddstillsyn inte kan komma i fråga men det ändå inte är ofrånkomligt att påföljden skall bli i sin helhet frihetsberövande.

Vad gäller valet mellan villkorligt fängelse med övervakning och utan övervakning skall behovet av sådan vara avgörande. Eftersom påföljdens verkställighetsinnehåll skall vara detsamma som skyddstillsynens, bör samma rekvisit gälla som vid valet av den påföljden. Det skall alltså med hänsyn till risken för återfall i brott anses nödvändigt att den tilltalade blir föremål för den tillsyn och den hjälp som frivården kan stå för.

12.4.2 *Påföljdstid*

Kommittén har tidigare i detta betänkande föreslagit att prövotiden avskaffas vid villkorlig dom och skyddstillsyn. Vid villkorligt fängelse förhåller det sig annorlunda.

Institutet prövotid stammar från den gamla villkorliga domen. Den som fick villkorligt anstånd med straffådömandet eller straffverkställigheten ställdes under prövning viss tid för att man skulle se om han helt kunde slippa straffet. Vid misskötsamhet eller återfall under prövotiden kunde anståndet förklaras förverkat.

Påföljdens konstruktion bygger således på prövotidsinstitutet. Det som skiljer villkorligt fängelse från andra påföljder är att den dömde riskerar att få avtjäna ett i förväg fastställt straff om han inte under viss tid uppfyller vissa krav. Detta talar för att villkorligt fängelse förses med prövotid. Vid villkorligt fängelse med övervakning skulle prövotiden visserligen liksom vid skyddstillsyn kunna ersättas av övervakningstiden om denna tid och prövotiden alltid är desamma. Som framgår av det följande föreslår kommittén dock att dessa båda tider oftast skall skilja sig från varandra i längd. Vidare bör påpekas, att villkorligt fängelse skall förekomma även utan övervakning och då bör en prövotid finnas som reglerar påföljdstidens längd. Kommittén föreslår därför att villkorligt fängelse skall förenas med en prövotid.

Prövotidens längd kan regleras på olika sätt. Prövotiden kan antingen stå i relation till det utmätta straffets längd eller vara enhetligt oavsett straffets längd. Det förstnämnda systemet kan dessutom varieras på olika sätt. Det finns inga avgörande skillnader mellan de olika sätten att reglera prövotidens längd.

Prövotiden bör inte vara alltför kort. För att innebära en upptrappning i förhållande till skyddstillsynen bör villkorligt fängelse ha en längre påföljdstid än den påföljden. Ändå får prövotiden inte bli orimligt lång i förhållande till det utmätta straffets längd. Alla dessa synpunkter kan tillgodoses med en prövotid på två år, vilken för de korta straffen minskas till ett år. Prövotiden bör därför vara två år eller, om det utmätta straffets längd är sex månader eller mindre, ett år.

Vad sedan gäller övervakningstidens längd är det liksom beträffande skyddstillsyn viktigare med en intensivare övervakning än en långvarig. Eftersom verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning bör vara detsamma som i skyddstillsyn, bör också övervakningstiderna vara

desamma. Det innebär ett års övervakningstid utan möjlighet till förlängning eller förkortning.

Denna lösning innebär att prövo- och övervakningstiderna endast i vissa fall kommer att sammanfalla. Intresset av detta får emellertid vika för intresset av den upptrappning av påföljden som en längre prövotid ger uttryck för.

12.4.3 *Verkställighetens början*

Enligt kommitténs förslag skall övervakning efter dom på skyddstillsyn ta sin början när domen meddelas, såvida rätten inte förordnar annorlunda. Det är naturligtvis lika angeläget att en dom på villkorligt fängelse med övervakning kan gå i omedelbar verkställighet. Även för denna påföljd bör därför huvudregeln vara att övervakningen – och därmed också prövotiden – tar sin början från dagen för domen. Domstolen har dock att göra en samlad bedömning av alla omständigheter som talar för och mot omedelbar verkställighet, bl. a. sådana omständigheter som i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det eljest finns anledning att anta att han komma att överklaga domen. Om så är påkallat bör domstolen förordna att verkställigheten skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft. Likaså bör högre rätt ha möjlighet att förordna om inhibition när talan förs mot domen. Vid uppskjuten verkställighet måste prövotiden upphöra att löpa. Eljest kan en stor del av prövotiden förflyta innan övervakningen tar sin början.

Även vid villkorligt fängelse utan övervakning bör prövotiden räknas från dagen för domen. Eftersom påföljden saknar verkställighetsinnehåll, finns ingen anledning att öppna möjlighet för senarelagd prövotid eller för inhibition.

Kommittén föreslår även möjlighet till omedelbar verkställighet av ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB. Detta fängelsestraff har sin motsvarighet i ett delvis villkorat fängelse med övervakning. När rätten dömer till delvis villkorat fängelse samt förordnar om övervakning bör den därför också ha möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet av den del av fängelsestraffet som skall avtjänas i anstalt. Vilka överväganden domstolen har att göra vid ställningstagandet till om ett sådant förordnande skall meddelas har redovisats i samband med förslaget om omedelbar verkställighet av fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB (avsnitt 11.11.2). En möjlighet till inhibition måste också finnas och ekonomisk gottgörelse kan utgå enligt lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning.

12.4.4 *Åtgärder vid misskötsamhet*

Villkorligt fängelse utan övervakning saknar verkställighetsinnehåll och bör därför inte heller vara utrustat med något sanktionssystem.

Villkorligt fängelse med övervakning har ett verkställighetsinnehåll som överensstämmer med skyddstillsynens. Påföljdernas sanktionssystem bör därför överensstämma. Den yttersta reaktionen vid misskötsamhet av den som står under övervakning efter dom på villkorligt fängelse bör emellertid skilja sig från den yttersta reaktionen vid skyddstillsyn. Det ligger nämligen i det villkorliga fängelsets idé, att den dömde skall avtjäna det straff han tidigare har ådömts, om han inte uppfyller de krav som är förbundna med påföljden.

Den yttersta reaktionen bör därför vara att det villkorliga anståndet förverkas.

Från den 1 januari 1980 har öppnats möjlighet till delvis förverkande av villkorlig frigivning. Detsamma bör gälla vid villkorligt fängelse. Allvarlig misskötsamhet från den dömdes sida torde nästan alltid förr eller senare följas av nya brott. Det finns då andra möjligheter att ingripa mot den dömde. För misskötsamhet som inte är kombinerad med nya brott torde det därför normalt vara tillräckligt om endast någon månad av det villkorligt medgivna anståndet förverkas. Vid upprepad misskötsamhet efter delvis förverkande av anståndet bör finnas möjlighet att förverka ytterligare del av strafftiden. Därefter bör ytterligare förverkande kunna ske till dess hela straffet har verkställts.

12.4.5 *Reaktionen vid återfall*

Att villkorligt fängelse utgör det "sista steget" före fängelse gör frågan om reaktionen vid återfall särskilt viktig. Å ena sidan talar denna omständighet för att påföljden under alla omständigheter bör bli ovillkorligt fängelse om den dömde återfaller under påföljdstiden för villkorligt fängelse. Å andra sidan är det i allmänhet inte lämpligt att onödigtvis låsa domstolen vid bestämda påföljdskedjor. Tilltron till den föreslagna påföljden villkorligt fängelse som den "sista chansen" före fängelse kräver att återfall av inte obetydlig omfattning i regel leder till att även det villkorade fängelsestraffet skall verkställas.

Eftersom villkorligt fängelse innehåller ett straffmätningsmoment, bör möjligheterna att låta ett tidigare villkorligt fängelse avse ny brottslighet vara begränsade. Samma regler som för ovillkorliga fängelsestraff bör tillämpas. Det ligger som sagt i påföljdens natur som ett "sista steg" före fängelse, att återfallet i regel leder till ett ovillkorligt fängelsestraff. När ett sådant döms ut, bör i regel det villkorligt medgivna anståndet med verkställigheten av det tidigare fängelsestraffet också förklaras förverkat. Frågan i vilka situationer det kan underlåtas att besluta om förverkande bör bedömas bl. a. med hänsyn till förverkandets funktion att utgöra en sanktion av det villkor om brottsfrihet som allmänt gäller för den som har ådömts villkorligt fängelse. Arten och omfattningen av den nya brottsligheten liksom tidpunkten för återfallet inverkar också på frågan om förverkande skall ske. Om brottsligheten är ringa eller ett förverkande eljest skulle leda till en alltför kännbar reaktion, bör förverkandet kunna underlåtas.

Även vid förverkande med anledning av nya brott bör hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen. Det bör därför göras en ny påföljdsbestämning från domstolens sida. Den nya påföljden får då avse såväl den gamla som den nya brottsligheten. Domstolen får härigenom möjlighet till en skönsmässig bedömning av vilken inverkan anståndets förverkande skall ha på den nya påföljdsbestämningen. Det saknas då anledning att också införa möjlighet till delförverkande. Vid den skönsmässiga bedömningen bör beaktas på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde har missbrukat det villkorliga anståndet. De omständigheter, som påverkar frågan om förverkande över huvud taget skall ske, inverkar även på denna bedömning. Det är uppenbart, att den dömdes förhållanden under prövotiden

samt tidpunkten för återfallet i förhållande till prövotidens längd har avgörande betydelse.

Om rätten skulle stanna för att inte förverka det villkorligt medgivna anståndet, skulle den ändå kunna ges vissa möjligheter att på andra sätt "strama upp" verkställigheten av den tidigare påföljden. Det skulle kunna ske genom ny eller förlängd övervakning, nya föreskrifter eller förlängd prövotid. Genom att kommittén vill öppna en möjlighet att enligt 34 kap. 1 § 3 BrB undanröja en tidigare påföljd även när påföljd av samma slag väljs för det nya brottet (avsnitt 11.12), kan emellertid alla sådana önskemål tillgodoses genom en ny dom på villkorligt fängelse. Därvid kan förordnas om övervakning och föreskrifter. En ny prövotid börjar också löpa. Om den nya påföljden dessutom endast delvis villkoras, kan även starka allmänpreventiva hänsyn beaktas, om det nya brottet kräver det. Det finns därför inte behov av att kunna förändra en tidigare dom på villkorligt fängelse på annat sätt än genom förverkande av det villkorligt medgivna anståndet.

13 Kostnader och genomförande

13.1 Resursfrågor

Vid den granskning av kommitténs förslag från kostnadssynpunkt som skall göras kommer särskilt tilläggsdirektiven om finansiering av reformer in i bilden (se avsnitt 1.1). Med hänsyn till dessa direktiv kan kommittén inte föreslå reformer som leder till ökade kostnader utöver föreslagna kostnadsminskningar utan vad som kan komma i fråga är omprioriteringar av befintliga resurser.

En stor del av kommitténs förslag beräknas föranleda förändringar av resursbehoven i antingen resurskrävande eller resursbesparande riktning. De förslag som kan föranleda ökade kostnader är följande.

Kommittén föreslår att nya former av tillsyn skall kunna förekomma. Utöver övervakaren skall ytterligare någon eller några personer kunna förordnas att biträda med övervakningen. Biträdena skall kunna få sina kostnader med anledning av uppdraget ersatta.

Kommittén föreslår vidare en väsentligt intensivare frivård än den som nu förekommer. Detta ställer större krav på både tjänstemän och lekmannaövervakare. Vad beträffar lekmännen bör förslagen leda till en större spridning av uppdragen. På grund härav och på grund av möjligheten att förordna biträden torde behovet av lekmannaövervakare inte minska. Förslagen kommer också att innebära en intensivare kontakt mellan tjänstemännen och klienterna, särskilt när en föreskrift om intensivövervakning har meddelats. En tätare användning av sanktioner leder också till ökade arbetsuppgifter för tjänstemännen. Detsamma gäller den höjda klientomsättning som blir följden av den förkortade övervakningstiden. Arbetet att rekrytera förtroendemän och lekmannaövervakare kommer också att bli mer krävande. För tydlighetens skull bör i detta sammanhang också erinras om frivårdens övriga uppgifter bl. a. på häkten och lokalanstalter, som inte faller inom kommitténs utredningsuppdrag.

Vidare kommer kommitténs förslag att försöksverksamheten med förstärkt fältarbete inom frivården skall utvidgas till storstadsområdena att leda till ökade kostnader.

När det sedan gäller kostnadsminskningar föreslår kommittén att övervakningstiden vid skyddstillsyn skall förkortas från normalt två år till ett år.

Kommitténs förslag syftar i första hand till att begränsa tillämpningen av frihetsstraff. En klientöverflyttning från fängelse till skyddstillsyn och villkorligt fängelse kan leda till väsentligt minskade kostnader. Detta gäller framför allt när fängelse byts ut mot villkorligt fängelse utan övervakning. En mycket

dyr verkställighetsform byts ut mot en kostnadsfri. Även när fängelsestraffet ersätts med skyddstillsyn eller villkorligt fängelse med övervakning uppkommer väsentligt minskade kostnader.

Kommitténs förslag ger även på andra sätt förutsättningar för att tillgripa mindre ingripande påföljder än f. n. Det mildrade kravet på god prognos för meddelande av straffvarning innebär en begränsning av antalet frivårdsklienter. Det "lättare" frivårdsklientelet kan i stället meddelas straffvarning. Lättnaden i frivårdens arbetsbörda är dock inte proportionell mot det minskade klientantalet, eftersom det är de arbets- och tidskrävande klienterna som blir kvar och de mest lättarbetade som försvinner.

Det går inte att på ett tillförlitligt sätt beräkna i vilken omfattning ett genomförande av förslagen kommer att medföra överföringar av klienter mellan olika påföljder. Rättsutvecklingen påverkas av alltför många faktorer som inte kan förutses. Ändå bör vissa beräkningar göras. De är emellertid mer att se som exempel på hur ett av flera möjliga utfall av förslagen skulle komma att påverka resurserna.

Till grund för kostnadsberäkningarna ligger följande uppgifter.

Den 1 januari 1981 stod enligt statistiken 14 658 personer under övervakning inom frivården, varav 11 754 efter dom på skyddstillsyn. Enligt vad som redovisades i kap. 3 torde emellertid det egentliga klientantalet vara ca 15 400 personer, varav 12 500 efter dom på skyddstillsyn. Den 1 januari 1981 var antalet tjänster för handläggare i frivården 499, fördelade på 66 skyddskonsulentdistrikt. Genomsnittligt antal klienter per handläggare kan om skyddskonsulenterna frånräknas, beräknas till 36. Den 1 januari 1981 var antalet lekmannaövervakare 8 731 st. 71 % av samtliga övervakade, eller 11 714 personer, hade då en lekmannaövervakare medan 29 %, eller 2 944 personer, hade en skyddskonsulent eller skyddsassistent som övervakare.

Vad gäller övervakningstiden vid skyddstillsyn avslutades under 1980 övervakningen i 1 460 fall efter ett år. I ytterligare 307 fall avslutades den vid annan tidpunkt före två år. Om förlängning av övervakningen utöver två år beslutades detta år i 1 785 fall och om återupptagande under det tredje året i 248 fall.

Under 1980 intogs 10 699 personer med kortare strafftid än ett år i kriminalvårdsanstalt. 3 695 av dem som togs in i fängelse detta år var dömda för trafikonykterhetsbrott. Kostnaden för en öppen lokalanstaltsplats kan beräknas till ca 107 000 kr per år och för en sluten sådan plats till 165 000 kr per år.

Förslagens ekonomiska konsekvenser kan då beräknas på följande sätt.

Förslaget att övervakningstiden skall förkortas från normalt två till ett år innebär inte att antalet skyddstillsynsklienter halveras. För det första finns enligt nuvarande ordning möjlighet till såväl förlängning som förkortning av övervakningstiden. För det andra saknar förkortningen betydelse i de fall då klienten efter återfall och ny dom ändå ställs under övervakning under det andra året. Det kan med hänsyn till återfallsfrekvensen beräknas att 55–60 % eller knappt 4 000 av de normalt ca 6 500, som under ett år döms till skyddstillsyn, till följd av kommitténs förslag inte skulle komma att stå under övervakning under det andra året. Det innebär att, utöver de ca 1 500 personer som nu varje år får övervakningen avslutad efter ett år, ytterligare ca 2 500 klienter berörs av en sådan reform. Antalet frivårdsklienter minskar alltså till

följd av detta förslag med 2 500 och övervakarersättningarna med ca 3 milj. kr om året. Mot detta kan ställas förslaget om övervakningsbiträden. Om man endast beaktar detta förslag och beräknar att kostnaderna för ersättningar till biträden uppgår till i genomsnitt 50 kr per biträde och månad, kan inom ramen för nuvarande medelstilldelning för övervakarersättningar (20 milj. kr) ca 5 000 biträden få sina kostnader ersatta. Ett biträde skulle alltså med oförändrade ekonomiska ramar kunna förordnas för varannan klient.

Vad sedan gäller överföringen av klienter från skyddstillsyn till straffvarning är beräkningarna av naturliga skäl mycket osäkra. Praxis i påföljdsvalet skiftar något mellan domstolar och domare. Utrymmet för en utvidgad tillämpning av straffvarning växlar därför. Ändå är det troligt att ungefär var tionde skyddstillsynsklient uppfyller de krav som enligt kommitténs förslag skall gälla för straffvarning. Det innebär en minskning av det totala klientantalet med 1 200–1 300 personer. Som tidigare har nämnts rör det sig emellertid här om den klientgrupp som i dag generellt sett föranleder minst arbetsinsatser.

Vad som är av störst intresse i detta sammanhang är i vilken utsträckning domstolarna till följd av kommitténs förslag kommer att vara beredda att byta ut ett fängelsestraff mot skyddstillsyn eller villkorligt fängelse. De fängelsestraff som rimligtvis kan komma i fråga torde endast undantagsvis överstiga ett års längd. En uppskattning skulle kunna vara att, med undantag för trafiknykterhetsbrotten, var tionde dom i stället skulle kunna lyda på skyddstillsyn eller villkorligt fängelse. Det skulle innebära ca 700 intagna färre per år. Dessa kan beräknas avtjäna i genomsnitt tre månader i anstalt. Förslaget innebär enligt en sådan uppskattning ett minskat behov av 175 anstaltsplatser. Därtill kan komma ett antal platser som nu upptas av rattfyllerister. Eftersom bedömningarna är svårare att göra beträffande dem lämnas de utanför beräkningarna. De inverkar ändå i endast begränsad utsträckning, eftersom det erfordras en ganska markant minskning i antalet domar för att större antal anstaltsplatser skall kunna undvaras. Vilka minskade kostnader förslaget innebär, beror på hur och var det minskade platsbehovet uppträder. Eftersom här endast har räknats med fängelsestraff understigande ett år, blir det i huvudsak på lokalanstaltssidan. Om man räknar med att lika många slutna som öppna platser berörs, kan kostnaderna totalt beräknas minska med 23,8 milj. kr årligen.

Denna siffra är emellertid som tidigare sagts närmast att se som ett exempel. Domstolarnas val av påföljd är svåra att förutse. En sådan effekt inträder också först efter hand. Behovet av anstaltsplatser minskar sålunda endast successivt efter förslagets genomförande, allteftersom den minskade användningen av fängelsestraff slår igenom på fängelsepopulationen.

Samtidigt innebär detta förslag å andra sidan ett tillskott till antalet frivårdsklienter, nämligen sådana som i stället för fängelse döms till skyddstillsyn eller villkorligt fängelse med övervakning. Av de tidigare uppskattade 700 klienter per år som skulle undgå fängelse kan knappt 200 beräknas få villkorligt fängelse utan övervakning. För frivården blir det då ett tillskott av drygt 500 nya klienter.

Totalt kan förslagen för frivårdens del innebära en minskning av klientantalet med ca 3 200 klienter. Då måste emellertid framhållas, att det är det mest lättarbetade klientelet som försvinner medan det som tillkommer torde vara

problemfyllt. Den totala medelstilldelningen för ersättningar till övervakare föreslås oförändrad.

Kommitténs förslag leder som sagt till en väsentligt intensivare frivård än den nuvarande. Det är därför nödvändigt med en sänkning av antalet klienter per handläggare. En sådan sänkning är en förutsättning för att frivården skall få en sådan effektivitet att den kan utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff. Kommitténs förslag innefattar väsentligt utvidgade arbetsuppgifter, särskilt för skyddskonsulenten. Det torde därför vara nödvändigt att vissa av hans nuvarande uppgifter överförs till den tjänsteman på skyddskonsulentexpeditionen som är närmast under skyddskonsulenten, nämligen inspektören. Denne får då mindre möjligheter att ha egna klientärenden. Uppskattningsvis beräknas därför förslagen medföra att antalet klienter per handläggare minskar med fem till drygt 31. Ändå torde det vara nödvändigt att särskilt storstadsdistrikten får vissa resurstillskott om övervakningen skall bli så intensiv som kommittén har tänkt sig.

Slutligen kan kostnaden för en tjänst som vårdare inom ramen för försöksverksamheten med förstärkt fältarbete inom frivården beräknas till 100 000 kr inkl. lönekostnader jämte 20 % vikariemedel och 15 % lönetillägg enligt 7 kap. AST, totalt 135 000 kr. Omkostnaderna per tjänst beräknas till 10 000 kr.

Ändringarna i resursbehoven till följd av kommitténs förslag kan alltså inte beräknas med någon större säkerhet. Förslagen torde dock i vart fall vara kostnadsneutrala i den meningen att kostnadsökningarna inte överstiger kostnadsminskningarna.

13.2 Ikraftträdande

De av kommittén föreslagna ändringarna i brottsbalkens påföljdssystem kräver inga särskilda förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Tidpunkten för ikraftträdandet är därför närmast beroende av tidsåtgången för remissförfarande samt behandling i regeringskansli och riksdag. Från dessa utgångspunkter bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 januari 1983.

Att arbetet med en reformering av påföljdssystemet har delats upp på två kommittéer har emellertid betydelse även i detta avseende. De bägge kommittéerna arbetar med frågor som kan behöva ses i ett sammanhang och därför kan behöva genomföras samtidigt. Förmodligen behöver ett genomförande av förslagen i detta betänkande dock inte vila i avvaktan på att kommittéerna har helt slutfört sitt arbete. Frivårdskommittén har delat upp sitt arbete så, att de förslag som läggs fram i detta betänkande kan genomföras separat. Fängelsestraffkommittén torde komma att lägga fram förslag i de frågor som kan ha ett direkt samband med frivårdskommitténs arbete i ett delbetänkande som presenteras i huvudsak samtidigt med detta betänkande. Det gäller framför allt frågorna om villkorlig frigivning och övervakningsnämndernas avskaffande. Ett samtidigt genomförande av förslagen i dessa bägge betänkanden förefaller då nödvändigt.

14 Specialmotivering

14.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

1 kap. 3 §

I paragrafen föreslås inte annan ändring än den som påkallas av att påföljden villkorlig dom föreslås få ändrad benämning till straffvarning.

I specialmotiveringen till 26 kap. diskuteras hur den nya påföljden villkorligt fängelse lagtekniskt skall inordnas i påföljdssystemet. Med den där förordade lösningen skall villkorligt fängelse inte nämnas i denna uppräkning av brottsbalkens påföljder.

1 kap. 6 §

Även i denna paragraf föranleder namnbytet på villkorlig dom en ändring.

Kommittén ser inget behov av att vid flera brott kunna döma till ovillkorligt fängelse för ett eller flera av dem och till villkorligt fängelse för brottsligheten i övrigt. Om ett kortvarigt frihetsberövande av allmänpreventiva skäl anses oundgängligt, bör i ett sådant fall anstånd medges med endast en del av verkställigheten (26 kap. 4 a §). Inte heller bör ett helt eller delvis villkorat fängelsestraff kunna kombineras med straffvarning eller skyddstillsyn. Detta bör i paragrafen markeras genom ett förtydligande av ordet fängelse.

26 kap.

Den nya påföljden villkorligt fängelse kan lagtekniskt inordnas i brottsbalken på två sätt.

Det ena sättet är att ta in bestämmelserna om påföljden i ett särskilt kapitel. Då framträder villkorligt fängelse som en helt fristående påföljd. Detta skulle också systematiskt stämma med brottsbalkens uppbyggnad. Balkens tredje avdelning skulle då inledas med bestämmelser om straffen böter och fängelse, följt av tre kapitel om de alternativa påföljderna.

Det andra sättet är att foga in bestämmelserna om villkorligt fängelse i 26 kap., som handlar om fängelsestraffet. Fördelen med detta är att därigenom görs en tydlig markering av att påföljden är avsedd endast för de fall då påföljden eljest skulle ha blivit fängelse. Om domstolen i dag skulle vara beredd att välja villkorlig dom eller skyddstillsyn, skall införandet av villkorligt fängelse inte ändra detta påföljdsval. Denna markering är så viktig, att bestämmelserna om villkorligt fängelse enbart av det skälet bör föras in i 26 kap.

Detta medför att ordet fängelse i lagstiftningssammanhang kommer att stå för fängelse både med och utan anstånd med straffverkställigheten. (Se t. ex. 1 kap. 3 § jämte specialmotivering). En nackdel med detta är att lagtexten i vissa författningar behöver kompletteras med ett förtydligande för de fall då villkorligt fängelse inte avses.

Kommittén föreslår att bestämmelserna om villkorligt fängelse tas in i sju nya paragrafer som kallas 26 kap. 4 a–g §§. Detta är emellertid ingen slutlig lösning. Fängelsestraffkommittén håller på med en översyn av hela 26 kap. När denna är klar, bör de nya paragraferna om villkorligt fängelse tas med i kapitlets löpande paragrafnumrering.

26 kap. 4 a §

I avsnitt 12.4.1 anges när påföljden villkorligt fängelse skall användas. Sedan domstolen bestämt att påföljden skall bestämmas till fängelse, har den att ta ställning till om anstånd kan medges med hela eller en del av verkställigheten. Vad som då skall vara avgörande är om verkställigheten av hänsyn till allmän laglydnad eller eljest är oundgängligen påkallad.

När det gäller ett delvis villkorat fängelse, där den ovillkorliga delen får uppgå till lägst fjorton dagar och högst tre månader, är det liksom beträffande fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB de allmänpreventiva hänsynen som kan påkalla ett frihetsberövande. Ett så kort frihetsberövande kan i allmänhet inte motiveras av andra skäl. En fullständig verkställighet kan motiveras inte bara av allmänpreventiva hänsyn utan också av samhällets skyddsintresse, dvs. den brottshindrande effekt som följer av själva frihetsberövandet.

26 kap. 4 b §

Liksom övriga frivårdspåföljder bör villkorligt fängelse kunna kombineras med böter. En förutsättning skall dock vara att anstånd medges med hela verkställigheten. En bestämmelse om detta har tagits in i paragrafen. Den har utformats i enlighet med motsvarande paragrafer i 27 och 28 kap.

Beträffande bötesmaximum hänvisas till avsnittet 12.2.2.

26 kap. 4 c §

I avsnitt 12.4.2 behandlas frågan om påföljdstidens längd. Normalt skall prövotiden vara två år. I samband med de korta straffen skulle en sådan prövotid emellertid inte stå i rimlig proportion till det utmätta straffets längd. När detta är sex månader eller lägre, bör prövotiden därför vara ett år.

I avsnitt 12.4.3 föreslås att en övervakning i normalfallet skall ta sin början på domsdagen. Det är då nödvändigt att prövotiden börjar löpa samtidigt. Prövotiden skall därför börja räknas från dagen för domen. Att prövotiden dock i vissa fall börjar löpa först senare framgår av 26 kap. 4 d § tredje stycket. Även då påföljden inte förenas med övervakning, bör prövotiden börja löpa från domsdagen. Det saknas anledning att behandla de bägge formerna av villkorligt fängelse olika i detta avseende.

26 kap. 4 d §

När domstolen har bestämt påföljden till villkorligt fängelse, har den att ta ställning till om denna skall förenas med övervakning av den dömde. Avgörande vid detta ställningstagande skall vara om övervakning är individualpreventivt motiverad. Bedömningen blir i princip densamma som vid valet mellan straffvarning och skyddstillsyn. Paragrafens *första stycke* har utformats i enlighet härmed.

Övervakningen skall pågå under ett år från prövotidens början, dvs. från dagen för domen. Som framgår av motiveringen i avsnitt 12.4.3 kan domstolen emellertid i vissa fall förordna om uppskjuten övervakning. Den tar då sin början först när domen i ansvarsdelen har vunnit laga kraft mot den dömde. På samma sätt bör högre rätt ha möjlighet att, när talan förs mot domen, förordna om inhibition. I dessa fall bör prövotiden inte löpa när övervakning inte äger rum. *Andra och tredje styckena* innehåller bestämmelser om detta. Såsom anförs i avsnitt 11.11.1 bör de svårigheter att fastställa påföljdstidens omfattning som härigenom kan uppstå i olika sammanhang, inte minst för domstolen i samband med lagföring för ny brottslighet, kunna bemästras genom en utvidgad rapporteringsskyldighet för skyddskonsulenten inom ramen för RI-systemet. (Se förslaget till ändring i lagen om allmänt kriminalregister.)

Kommittén föreslår ingen möjlighet för högre rätt att uppskjuta prövotiden i samband med en talan mot en dom på villkorligt fängelse utan övervakning. Något behov av detta bör inte finnas, eftersom påföljden i det fallet saknar verkställighetsinnehåll.

26 kap. 4 e §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolens möjlighet att förordna att den del av ett delvis villkorat fängelsestraff som skall avtjänas i anstalt skall gå i omedelbar verkställighet. Motiven till detta förslag återfinns i avsnitt 12.4.3. Denna möjlighet skall bara finnas i de fall domstolen samtidigt förordnar om övervakning. Det är nämligen de negativa effekter som kan uppkomma för övervakningen, om anstaltsvistelsen skjuts upp, som är skälet till förslaget. Domstolen har att beakta sannolikheten för att den tilltalade kan komma att överklaga domen. Att åklagaren kan antas komma att överklaga domen ger däremot inte anledning att senarelägga verkställigheten, bl. a. på grund av avräkningsreglerna i 33 kap. BrB.

Den dömde måste ges rätt att få frågan om omedelbar verkställighet prövad av högre instans och den högre instansen måste kunna inhibera verkställigheten när talan förs mot underinstansens dom. Förslag om detta har intagits i 19 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken.

Om verkställigheten av fängelsestraffet har igångsatts med stöd av denna paragraf och talan fullföljs i högre instans, kan denna inte medge anstånd med hela verkställigheten utan endast med den återstod av straffet som ännu inte har verkställts.

26 kap. 4 f §

Verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning föreslås bli detsamma som i skyddstillsyn. I paragrafen hänvisas därför till de bestämmelser i 28 kap. som enligt kommitténs förslag skall reglera skyddstillsynens innehåll. Innehållet i övervakning efter dom på skyddstillsyn är nu detsamma som innehållet i övervakning efter villkorlig frigivning. Lagtekniskt kommer detta till uttryck i nuvarande 28 kap. 6 §, som innehåller en hänvisning till vissa bestämmelser i 26 kap. Kommittén föreslår nu betydande ändringar i skyddstillsynens innehåll. Frågan om den villkorliga frigivningens innehåll behandlas däremot av fängelsestraffkommittén. Även om ett omfattande samråd har förekommit mellan de bägge kommittéerna i syfte att nå överensstämmelse mellan de bägge formerna av övervakning, måste vardera kommittén lägga fram ett fullständigt lagförslag. För frivårdskommitténs del har det då varit naturligt att ta in alla bestämmelser som rör skyddstillsyn i 28 kap. Därmed är det inte sagt att en sådan lösning är den slutligt bästa. Att reglerna för de bägge övervakningsformerna görs likalydande underlättar i hög grad frivårdens arbete. Även om hänvisningar mellan olika kapitel i möjligaste mån bör undvikas, synes det här närmast vara till fördel om alla bestämmelser rörande övervakning, i den mån de är likalydande, samlas i ett kapitel.

När nu verkställighetsinnehållet i villkorligt fängelse med övervakning föreslås bli detsamma som i skyddstillsyn är det naturligt med en hänvisning till bestämmelserna i 28 kap. En hänvisning är emellertid som sagt alltid diskutabel och en hänvisning till ett senare kapitel särskilt olämplig. Vid den överarbetning som inom regeringskansliet får göras av fängelsestraffkommitténs och frivårdskommitténs förslag får därför övervägas i vad mån likalydande bestämmelser kan gälla för övervakning efter villkorlig frigivning och efter dom på skyddstillsyn och villkorligt fängelse och var dessa bestämmelser skall tas in.

Av hänvisningen framgår att skyddstillsynens regler om övervakning, föreskrifter och sanktioner även gäller för villkorligt fängelse med övervakning. I stället för bestämmelsen i 28 kap. 14 § om omhändertagande, när fråga uppkommer om att undanröja skyddstillsynen, gäller dock vid villkorligt fängelse med övervakning att omhändertagande kan ske när fråga uppkommer om att förklara ett villkorligt medgivet anstånd med verkställighet förverkat. Paragrafen har utformats i enlighet med detta.

I 28 kap. 12–15 §§ föreslås att vissa åtgärder mot den till skyddstillsyn dömde får vidtas endast före övervakningstidens utgång. Vid villkorligt fängelse löper emellertid också en prövotid, som oftast torde bli längre än övervakningstiden. Ändå bör även vid villkorligt fängelse övervakningstidens längd avgöra om åtgärder bör kunna sättas in på grund av misskötsamhet av den dömde. Detta sammanhänger främst med att övervakningstiden inte skall kunna förlängas. Att då ingripa med åtgärder efter övervakningstidens utgång är knappast meningsfullt. Det sammanhänger också med att prövotiden i första hand är förknippad med krav på brottsfrihet och inte annan misskötsamhet.

26 kap. 4 g §

Den yttersta sanktionen vid misskötsamhet av den som dömts till villkorligt fängelse med övervakning är, som har framgått av avsnitt 12.4.4, att det villkorligt medgivna anståndet helt eller delvis förverkas. Innan denna sanktion tillgrips skall dock alla andra medel att hålla den dömde till ordningen först ha övervägts. Dessutom skall endera av de tre särskilda rekvisit som ställs upp ha uppfyllts. I princip skall inte enbart brott mot de allmänna kontakt- och skötsamhetskraven kunna leda till förverkande, utan dessförinnan skall ett sådant brott först ha följts av en särskild föreskrift eller en varning. I de fall den dömde helt vägrar att medverka till övervakningen och en särskild föreskrift eller en varning skulle te sig meningslös, bör emellertid ett förverkande kunna äga rum omedelbart. Självklart skall ändå först olika försök ha gjorts att övertyga klienten om vikten av att han följer de regler som gäller för honom.

I likhet med vad som gäller vid förverkande av villkorligt medgiven frihet bör förverkande inte ske av mindre del av det villkorligt medgivna anståndet än som motsvarar allmänna straffminimum för fängelse, fjorton dagar. Likaså bör de strafftider som används för det vanliga fängelsestraffet även användas i detta sammanhang. Delförverkande kan alltså exempelvis ske av fjorton eller tjugoen dagar eller en månad.

Villkorlig frigivning bör inte kunna äga rum från den del av ett villkorligt medgivet anstånd som förverkats på grund av misskötsamhet. Fängelsestraffkommittén överväger en ändring av 26 kap. 23 § BrB med sådan innebörd vad avser förverkad villkorligt medgiven frihet. Detta lagrum bör efter den kommitténs översyn avse såväl förverkad villkorligt medgiven frihet som förverkat villkorligt medgivet anstånd.

I likhet med övriga åtgärder vid misskötsamhet bör en åtgärd för förverkande äga rum före övervakningstidens utgång. Å andra sidan får inte den korta övervakningstiden medföra att de praktiska möjligheterna att genomföra ett förverkande blir alltför små. Det bör därför räcka att den dömde har delgetts en ansökan om förverkande före övervakningstidens utgång. Detta följer av 4 f § och 28 kap. 13 §.

26 kap. 5 §

Ändringen påkallas av att anstånd enligt kommitténs förslag kan medges med verkställighet av fängelsestraff. Den dömde skall inte tas in i anstalt, om anstånd har medgetts med hela verkställigheten av fängelsestraffet.

26 kap. 24 §

Om skyddskonsulenten före övervakningstidens utgång har väckt talan mot den dömde med anledning av misskötsamhet, kan förverkande av det villkorligt medgivna anståndet äga rum även efter denna tidpunkt. Detta framgår av 26 kap. 4 g §. På samma sätt kan enligt 34 kap. 5 § domstol efter prövotidens utgång besluta om förverkande på grund av nya brott, om den dömde häktats eller delgivits åtal före prövotidens utgång.

27 kap.

Beträffande den villkorliga domen föreslås väsentliga förenklingar. Påföljden föreslås bli en ren straffvarning utan verkställighetsinnehåll, dvs. utan krav, föreskrifter och sanktioner. Av kapitlets paragrafer bör därför endast de två första fortfarande gälla medan de övriga kan upphöra. I linje med detta ligger också förslaget till ändrad benämning på påföljden till straffvarning. Motiven till förslagen finns i avsnitt 12.2.

27 kap. 1 §

Ändringarna i paragrafens *första stycke* motiveras av att kravet på god prognos för meddelande av straffvarning föreslås mildrat. Stadgandet innehåller nu endast att påföljden får användas om mera ingripande åtgärd inte är påkallad. I vilka fall en mera ingripande åtgärd är påkallad redovisas i avsnitt 12.2.1. Straffvarning föreslås bli en vanligare påföljd för förstagångsbrottslingar än f. n., varvid dock hänsyn måste tas till dels andra tidigare samhällsåtgärder, dels den tilltalades mera varaktiga behov av tillsyn och hjälp för att motverka återfall i brott.

Andra stycket behandlar påföljdens användningsområde såvitt gäller allmänpreventionens krav. Innehållet i andra meningen har inte närmare övervägts, eftersom en annan kommitté, militäransvarskommittén (Ju 1977:09), f. n. överväger det militära ansvarssystemet.

27 kap. 2 §

I avsnitt 12.2.2 föreslås att bötesmaximum i kombinationen straffvarning och böter skall höjas från nuvarande 120 dagsböter till 180 dagsböter. Paragrafen bör ändras i enlighet med detta. Höjningen är närmast avsedd att lämna utrymme för en ökad tillämpning av straffvarning på ett klientel med förmåga att betala böter, som f. n. närmast av hänsyn till allmän laglydnad inte anses kunna meddelas villkorlig dom utan i stället ådöms fängelsestraff.

Eftersom straffvarning enligt förslaget kommer att sakna verkställighetsinnehåll, torde domstolarna, såsom anmärkts i avsnitt 12.2.2, i fortsättningen komma att använda påföljden i kombination med bötesstraff i större utsträckning än nu.

28 kap. 1 §

Paragrafens innehåll diskuteras i avsnitt 11.1. I sak föreslås ingen annan ändring än ett tillägg i första stycket som anger att skyddstillsyn skall ådömas endast om övervakning behövs för att avhålla lagöverträdaren från vidare brottslighet. Ett skäl för detta tillägg är att göra klart att enbart ett behov hos lagöverträdaren av mer eller mindre tillfällig social hjälp inte är tillräckligt för att döma honom till skyddstillsyn. Sådana behov skall tillgodoses av andra samhällsorgan. För skyddstillsyn bör också krävas att det finns ett klart samband mellan lagöverträdarens behov och risken för återfall i brott. Ett annat syfte med tillägget är att göra klart att alla frivårdens insatser skall vara inriktade på risken för återfall. I kapitlet om frivårdens arbetsuppgifter (kap.

10) framhölls svårigheterna att hindra återfall i brott. Som en mer realistisk uppgift för frivården angavs i stället att motverka återfall (jfr 28 kap. 5 § BrB). I denna paragraf regleras emellertid bara syftet med domstolens val av påföljd.

28 kap. 2 §

I avsnitt 11.4 föreslås att bötesmaximum i kombinationen skyddstillsyn och böter skall höjas från nuvarande 120 dagsböter till 180 dagsböter. Samma förslag lämnas för kombinationen straffvarning och böter. Paragrafen bör ändras i enlighet med detta.

28 kap. 3 §

I ett nytt andra stycke föreslås att rätten skall kunna förordna att ett fängelsestraff som ådöms i kombination med skyddstillsyn skall gå i omedelbar verkställighet. Förslaget har motiverats i avsnitt 11.11.2. Rätten bör bedöma denna fråga på grundval av dels de negativa effekter som kan uppkomma för verkställigheten av skyddstillsynen om straffverkställigheten skjuts upp, dels i vad mån den tilltalade har bestritt åtalet eller det av annan grund finns anledning tro att han kan komma att överklaga domen. Även i övrigt gäller detsamma som i fråga om omedelbar verkställighet av ett delvis villkorat fängelsestraff. (Specialmotiveringen till 26 kap. 4 e §.)

28 kap. 4 §

Kommittén föreslår att övervakningstiden alltid skall vara ett år. Det innebär en förkortning jämfört med nuvarande ordning med i genomsnitt halva tiden. De nuvarande möjligheterna att förkorta eller förlänga övervakningen när så är påkallat föreslås avskaffade. Övervakningen kommer då alltid att sammanfalla med prövotiden och därför föreslås att även prövotidsbegreppet upphävs.

Lagtekniskt innebär detta att nuvarande 28 kap. 4 §, som reglerar prövotiden, kan utgå. De nuvarande bestämmelserna i 28 kap. 5 §, som reglerar övervakningstiden, överförs då till en ny 4 §.

Första stycket i denna paragraf behandlar frågan om övervakningstidens början. Övervakningen skall i regel påbörjas redan vid domstillfället. Motiven för detta förslag finns i avsnitt 11.11.1. Där redovisas också vilka överväganden från rättens sida som bör ligga bakom ett beslut att övervakningen skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft. Att åklagaren kan antas komma att föra talan mot domen torde inte utgöra skäl för att skjuta upp verkställigheten. Till skillnad från motsvarande regel i 28 kap. 3 § måste i första stycket tas med en regel om överrättens möjlighet att inhibera övervakningen i avvaktan på den nya prövningen. Anledningen är att omedelbar verkställighet av övervakning kommer till stånd genom en lagregel och inte genom en domstols förordnande. Rättegångsbalkens bestämmelser om inhibition (51:8 st. 2 och 55:8 st. 2) är då inte tillämpliga.

Det nuvarande andra stycket kan utgå. Möjligheterna att förkorta övervakningen skall enligt förslaget upphöra.

I det nya *andra stycket* regleras övervakningstidens längd, som alltså föreslås vara ett år. Tiden räknas i faktisk övervakningstid. Om en domstol har beslutat att övervakning inte skall börja förrän domen har vunnit laga kraft eller inhiberat en påbörjad övervakning, förskjuts övervakningstidens slut i motsvarande mån. Detta framgår av paragrafens ordalydelse. Som anförs i avsnitt 11.11.1 och i specialmotiveringen till 26 kap. 4 d § bör de svårigheter som härigenom kan uppstå, när det gäller att senare fastställa prövotidens omfattning, kunna bemästras inom ramen för RI-systemet.

I och med att övervakningstiden alltid är densamma, kommer inga beslut att behöva fattas rörande övervakningstidens längd. Det behövs därför ingen bestämmelse härom.

För närmare motiveringar till förslagen om prövotid och övervakningstid hänvisas till avsnitt 11.5.

28 kap. 5 §

Paragrafen motsvaras i nuvarande lag av 26 kap. 12 §. Frågan om hur övervakningen av dömda skall organiseras behandlas i avsnitt 11.3.

Kommittén föreslår att det yttersta ansvaret för övervakningen flyttas över från övervakningsnämnden till skyddskonsulenten. I övrigt syftar kommitténs förslag till att domstolen i samband med domen på skyddstillsyn alltid skall namnge någon person, med vilken den dömde kan ta den första kontakten. Det förutsätts därför att personundersökningen alltid innehåller ett övervakarförslag. I brist på lekman får den handläggare som ansvarar för ärendet föreslås.

Om det är påkallat av den dömdes personliga förhållanden kan ytterligare någon förordnas att biträda med övervakningen. Endast en övervakare skall däremot få finnas. Övervakarbiträde kan behövas av geografiska skäl eller av klientens speciella bostads- eller arbetsförhållanden. Det kan också vara aktuellt beträffande särskilt krävande klienter. Att fler än ett biträde förordnas bör dock höra till undantagen. Systemet med övervakarbiträde öppnar möjlighet till alternativa tillsynsformer, som innebär ett visst bistånd med tillsynen av den dömde utan övertagande av hela det ansvar som ett övervakningsuppdrag innebär. Genom att kombinera lekmannaövervakning med någon sådan tillsynsform bör finnas goda möjligheter att få varje övervakning individuellt utformad efter den dömdes särskilda situation.

28 kap. 6 §

Paragrafen, som saknar motsvarighet i gällande rätt, avses reglera frivårdens arbetsuppgifter och ansvarsområde. Den kan ses som en frivårdens motsvarighet till 4 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Den föreslagna bestämmelsen bör kunna avse även frivård efter villkorlig frigivning, om inte fängelsestraffkommitténs förslag beträffande den villkorliga frigivningens utformning talar för annat.

Tillsynen innefattar inte bara själva övervakningen av klienten utan också den rad av formella åtgärder som står till frivårdens förfogande för att få klienten att följa de regler som gäller för honom. Det gäller allt från en

anvisning rörande klientens förhållanden till den mest ingripande sanktionen.

Lagen utgår från att normaliseringsprincipen fungerar så som är avsett (se avsnitt 10.3.3). Klienten får då del av det serviceutbud som är avsett för alla medborgare och frivårdens uppgift blir att hjälpa klienten att få del av denna service. Det yttersta ansvaret för klientens sociala situation vilar alltså inte på frivården. Den stöd och hjälp som frivården skall förmedla till klienten är den som kan erhållas från samhället och från klientens omgivning. Dessutom skall frivården bistå klienten med personliga insatser.

Syftet med alla frivårdens åtgärder skall vara att motverka att klienten återfaller i brott och verka för hans rehabilitering. I kap. 10 utvecklas närmare vad detta innebär och vilka arbetsmetoder som skall användas.

28 kap. 7 §

Paragrafen motsvarar 26 kap. 14 § och motiveras i avsnitt 11.8. Annan ändring föreslås inte än den som erfordras av att begreppet prövotid avskaffas.

28 kap. 8 och 9 §§

Paragraferna, som i huvudsak saknar motsvarighet i gällande lagstiftning, behandlar kontakten mellan den dömde och frivården. De har motiverats i avsnitten 11.6 och 7. I 8 § regleras den normala kontaktfrekvensen och i 9 § intensivövervakningen.

Intensivövervakningen är i första hand avsedd för återfallsbrottslingar som ges förtroendet av fortsatt kriminalvård i frihet trots en inte obetydlig risk för fortsatt brottslig verksamhet. En föreskrift om intensivövervakning kan då ge skyddstillsynen den extra skärpa som behövs och kan samtidigt vara ett verksamt medel att motverka återfallsbenägenheten hos den dömde.

Men en sådan föreskrift bör också kunna meddelas vid engångsbrottslighet av allvarlig art. Föreskriften får emellertid aldrig meddelas om det inte är påkallat att ställa lagöverträdaren under en så intensiv tillsyn för att motverka återfall i brott. Föreskriften är alltså inte avsedd som ett rent repressivt inslag i frivårdsarbetet utan skall alltid vara motiverad utifrån den dömdes behov av en mer ingripande tillsyn.

Som anges i den allmänna motiveringen bör paragrafernas bestämmelser fyllas ut med närmare föreskrifter om vad en "tät och regelbunden kontakt" resp. "intensivövervakning" närmare innebär. Detta bör göras av regeringen i frivårdsförordningen eller efter delegation av regeringen av kriminalvårdsstyrelsen i dess tillämpningsföreskrifter till frivårdsförordningen. Med föreslagen lydelse av 8 och 9 §§ faller sådana föreskrifter under regeringens direkt på regeringsformen grundade normgivningskompetens. Lagen behöver därför inte innehålla någon delegationsbestämmelse.

Medan bestämmelserna i 8 § gäller för alla skyddstillsynsdömda utan särskilt förordnande eller beslut, förutsätter tillämpning av bestämmelserna i 9 § att domstolen i domen eller, med anledning av den dömdes misskötsamhet, med stöd av 28 kap. 14 § senare har meddelat särskild föreskrift om detta. Denna skillnad återspeglas också i de bägge paragrafernas bestämmelser om

skyddskonsulentens och övervakarens skyldigheter och befogenheter att ytterligare precisera skyldighetens innehåll och omfattning. Dessa bestämmelser torde inte kräva några ytterligare kommentarer.

Som anförs i den allmänna motiveringen bör det inte finnas hinder mot att i det enskilda fallet av exempelvis geografiska skäl byta ut kontakten med skyddskonsulent eller övervakare mot någon annan kontakt. Detta framgår av 8 § första stycket.

Kommittén har övervägt om det bör finnas en möjlighet för domstol att upphäva en tidigare meddelad föreskrift om intensivövervakning. Genom att föreskriften också ger uttryck för straffmätning skulle emellertid en sådan möjlighet strida mot dess syfte. Föreskriftens korta varaktighet medför också att behovet av ändring bör vara litet. Ändrade förhållanden bör i tillräcklig mån kunna beaktas inom ramen för skyddskonsulentens anvisningsskyldighet.

28 kap. 10 §

De bestämmelser som är intagna i paragrafen återfinns f. n. i huvudsak i 26 kap. 13 §. Skyddskonsulentens och handläggarens förstärkta inflytande över övervakningen gör det påkallat att föreskriva att klienten kan fullgöra sin upplysningsplikt även hos dem.

28 kap.11 §

Paragrafen motsvarar 26 kap. 15 § och delar av 28 kap. 6 a § i gällande rätt och har kommenterats i avsnitt 11.9.

Som framgår av paragrafen skall syftet med en föreskrift vara att främja den dömdes anpassning i samhället. Det innebär att en föreskrift inte skall meddelas bara för att ge en dom på skyddstillsyn extra skärpa. Föreskriften måste också vara motiverad som ett brottsmotverkande medel.

28 kap. 12 §

Paragrafen motsvarar 28 kap. 7 § i gällande rätt. Skyddskonsulenten föreslås få en viss sanktionsrätt som nu tillkommer övervakningsnämnden. Möjligheten att förordna om övervakning faller dock bort, genom att övervakningstiden enligt kommitténs förslag alltid skall vara ett år. I övrigt föreslås inga sakliga ändringar. Både förseelser mot de allmänna kontakt- och skötsamhetskraven och mot särskilda föreskrifter eller anvisningar skall kunna leda till åtgärd mot den dömde.

28 kap. 13 §

Paragrafen motsvarar 28 kap. 8 § i gällande rätt. Förslaget innebär att skyddskonsulenten ges rätt att själv göra framställning till domstol om åtgärd mot den dömde. En sådan åtgärd kan t. ex. vara undanröjande av skyddstillsynen. Några större krav i formellt hänseende bör inte ställas på skyddskonsulentens framställning. Han bör där ange vari misskötsamheten har bestått

och vilka åtgärder som han själv har vidtagit. Han bör också ange vilken åtgärd från rättens sida som han anser lämplig. Rätten bör dock vara helt fri att vidta de sanktionsmedel den finner lämpliga.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar den nuvarande regeln i 38 kap. 5 §.

Den ändrade handläggningsordning som föreslås kräver också förslag i en rad processuella och organisatoriska frågor, bl. a. forumregler och domförhetsregler. Fängelsestraffkommittén kommer dock att lämna förslag i dessa frågor.

28 kap. 14 §

Paragrafen reglerar omhändertagandeinstitutet och motsvarar nuvarande 28 kap. 11 §. Den kommenteras i avsnitt 11.10.7.

Av *första stycket* framgår att omhändertagande skall kunna äga rum så snart fråga uppkommer om att vidta någon åtgärd med anledning av misskötsamhet från den dömdes sida. En sådan åtgärd kan vara skyddstillsynens undanröjande. Av förslaget till ändrad lydelse av 28 kap. 16 § framgår att undanröjande kan komma i fråga när frivården har tappat kontakten med den dömde. Ett omhändertagande kan därför bli aktuellt även i en sådan situation. Förslaget i denna del anknyter i huvudsak till nuvarande praxis. Liksom f. n. bör också gälla att omhändertagandet inte måste följas av någon åtgärd. Omhändertagandet i sig kan visa sig ha tillräcklig effekt.

Omhändertagande bör, om övervakningsnämnderna avskaffas, beslutas av rätten. Skyddskonsulenten har alltså att vända sig till domstolen med en begäran om omhändertagande. Begäran bör kunna vara formlös. Omhändertagande kan emellertid också beslutas utan att en begäran om det har framställts. Det kan nämligen alltid ske i ett ärende enligt 13 §, dvs. när skyddskonsulenten har gjort framställning om en åtgärd mot den dömde. En begäran från skyddskonsulenten om omhändertagande behöver inte heller alltid följas av en framställning enligt 13 §. Skyddskonsulenten bör emellertid då snarast anmäla till rätten vilka åtgärder han vidtar och när omhändertagandet kan upphöra. En föreskrift om detta bör tas in i frivårdsförordningen.

Som föreslås i avsnitt 11.10.7 bör skyddskonsulenten kunna meddela ett interimistiskt beslut om omhändertagande, när fråga därom uppkommer under för domstolen arbetsfri tid och brådskande beslut krävs. Detta föreskrivs i *tredje stycket.*

I *andra stycket* föreslås den ändringen att kravet på synnerliga skäl för mer än en veckas omhändertagande mildras till särskilda skäl. Förslaget sammanhänger med ett förslag om att ett omhändertagande skall kunna följas direkt av en påföljdsomvandling (38 kap. 11 §). För att säkerställa detta måste kravet på styrka hos de skäl som talar för fortsatt omhändertagande mildras.

Ett omhändertagande bör inte få påbörjas efter övervakningstidens utgång. Men till skillnad från gällande rätt föreslås att ett omhändertagande skall få fortsätta även därefter om talan om åtgärd mot den dömde har väckts i domstol och delgetts den dömde dessförinnan. Detta sammanhänger med att en påföljdsomvandling i vissa fall skall få äga rum efter övervakningstidens utgång (se specialmotiveringen till 28 kap. 16 §).

28 kap. 15 §

Paragrafens inledning motsvarar 28 kap. 9 § andra stycket i gällande rätt. Den speglar domstolens frihet att välja lämplig sanktion när talan om åtgärd mot den dömde förs. Utöver de åtgärder som också står skyddskonsulenten till buds har domstolen möjlighet att som sanktion meddela föreskrift om intensivövervakning enligt 28 kap. 9 §. En förutsättning för detta är dock, att de allmänna rekvisiten för en sådan föreskrift är uppfyllda. Föreskriften skall alltså vara motiverad utifrån både den dömdes brottslighet och hans behov av tillsyn.

Paragrafen innehåller vidare bestämmelser om en ny sanktion – fortsatt omhändertagande. Tanken är att rätten, när den prövar frågan om åtgärd mot en omhändertagen klient, skall kunna förordna om fortsatt omhändertagande ett visst antal dagar utöver den tid som erfordras av rent processuella skäl. För användning av denna möjlighet skall krävas, att den dömde har brustit i sina åligganden och detta brott skall ha varit av så allvarlig art att en föreskrift eller en varning inte kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Å andra sidan skall en påföljdsomvandling anses som alltför ingripande. I normalfallet torde ett par dagars extra omhändertagande vara en lagom åtgärd mot den dömde. Endast i undantagsfall torde det vara aktuellt att som en sanktion hålla den dömde omhändertagen hela den tid som maximalt får utnyttjas, fjorton dagar. Eftersom fråga är om en sanktion, bör omhändertagandet i detta fall få fortgå även efter övervakningstidens utgång.

28 kap. 16 §

Paragrafens innehåll motsvaras i viss mån av nuvarande 28 kap. 8 §. Den motiveras i avsnitt 11.10.9.

En påföljdsomvandling är den yttersta sanktionen. Alla andra medel att hålla den dömde till ordningen skall därför först ha övervägts. Dessutom skall endera av de tre särskilda rekvisit som ställs upp ha uppfyllts. Härvid kan hänvisas till specialmotiveringen till 26 kap. 4 g §.

Den korta påföljdstid som kommittén föreslår får inte medföra att de praktiska möjligheterna att genomföra en påföljdsomvandling blir alltför små. Beslut om sådan åtgärd bör därför få meddelas även efter övervakningstidens utgång, om den dömde har delgivits ansökan dessförinnan. Detta följer av 13 §.

När en skyddstillsyn har undanröjts på grund av misskötsamhet och ett fängelsestraff i stället ådömts, står den dömde inte under någon tillsyn till dess fängelsestraffet går i verkställighet. Häktningsinstitutet är då inte tillämpligt. Många gånger finns det emellertid behov av att hålla den dömde omhändertagen i avbidan på straffverkställigheten. Frågan har diskuterats med fängelsestraffkommittén, som överväger ett förslag om omedelbar verkställighet av ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn. Frivårdskommittén lägger därför inte fram något eget förslag i frågan.

31 kap. 1 §

Som en konsekvens av att kommittén föreslår en höjning av bötesmaximum i kombinationerna straffvarning jämte böter och skyddstillsyn jämte böter,

föreslås även motsvarande höjning i kombinationen vård inom socialtjänsten jämte böter. Om socialberedningens förslag (SOU 1981:7) till ny påföljd innebärande överlämnande för vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall jämte böter genomförs, bör bötesdelen där få samma maximum.

33 kap. 5 §

I likhet med vad som gäller i andra nordiska länder bör avräkning av häktningstid göras även från villkorliga fängelsestraff. Med "fängelse" bör därför i paragrafen avses även villkorligt fängelse. Är domen delvis villkorlig, bör avräkning ske från den ovillkorliga delen av straffet. Detta bör anges i ett tillägg till *första stycket.*

Ändringen i *andra stycket* föranleds av att påföljden straffvarning enligt kommitténs förslag inte skall kunna undanröjas.

33 kap. 7 §

Även här avser ändringen straffvarningen.

Andra stycket torde efter ungdomsfängelsepåföljdens avskaffande haft ringa praktisk betydelse. Bestämmelsen har troligen inte varit tillämplig i andra fall än när ett fängelsestraff på talan av åklagare förkortas eller ändras till en icke frihetsberövande påföljd. Genom kommitténs förslag om omedelbar verkställighet av fängelse enligt 28 kap. 3 § får bestämmelsen ett nytt användningsområde. Tid för verkställighet av ett sådant straff skall enligt bestämmelserna i detta stycke avräknas från ett efter undanröjande fastställt frihets-, bötes- eller disciplinstraff. Bestämmelsen saknar däremot aktualitet vid omedelbar verkställighet av delvis villkorade fängelsestraff, eftersom högre rätt kan medge anstånd med endast den del av fängelsestraffet som ännu inte har verkställts (jämför specialmotiveringen till 26 kap. 4 e §).

34 kap. 1 §

Påföljden villkorlig dom kommer enligt kommitténs förslag att ändra karaktär. Genom att prövotiden avskaffas går det inte längre att tala om att påföljden verkställs eller eljest pågår under viss tid. Det kan då aldrig uppstå någon konkurrenssituation med annan påföljd på grund av nya brott. Bestämmelserna i 34 kap. om sammanträffande av brott och förändring av påföljd kan då inte längre bli tillämpliga på påföljden straffvarning. I 1 § bör därför villkorlig dom tas undan från de där nämnda påföljderna. Vidare bör de särskilda bestämmelserna i 5 § utgå.

I stället för att fortsatt frivård efter ny brottslighet skall ådömas i form av s. k. fortsatt skyddstillsyn (punkt 1), föreslås att domstolen i regel skall ådöma en ny skyddstillsyn. Som framgår av förslaget till 34 kap. 6 §, bör s. k. konsumtionsdomar reserveras för det fall då den nya brottsligheten ligger i tiden före den tidigare domen. Förslagen redovisas närmare i avsnitt 11.12. För att undvika de komplikationer som är förenade med att flera skyddstillsyner löper vid sidan av varandra, föreslås den ändringen i punkt 3 att den gamla påföljden skall få undanröjas även när påföljd av samma art väljs. Den nya påföljden

skall då avse såväl den gamla som den nya brottsligheten. Den nya skyddstillsynen kan därför normalt inte göras mindre ingripande än den gamla.

Som uttalats i avsnitt 12.4.5 bör vid återfall i brott efter dom på villkorligt fängelse det villkorliga anståndet med straffverkställighet i regel förverkas. Undantag härifrån kan dock förekomma. Om domstolen vid återfall efter dom på villkorligt fängelse inte anser sig kunna meddela straffvarning eller ådöma skyddstillsyn men anser att fortsatt frivård, utan tillämpning av punkt 1, ändå bör komma i fråga, bör det i föregående stycke sagda tillämpas. I ett sådant läge bör domstolen, i stället för att på olika sätt trappa upp den tidigare påföljden, undanröja denna och döma till ett nytt villkorligt fängelsestraff av minst lika ingripande art som det tidigare.

Den föreslagna ändringen i punkt 3 påkallas slutligen också av att villkorligt fängelse och icke villkorat fängelse med den lagtekniska lösning som här föreslås är att anse som påföljder av samma art.

34 kap. 3 §

Paragrafen kommer att avse även villkorligt fängelse. Detta kräver endast den ändringen att i tredje stycket tas in en ny bestämmelse om den yttersta tidsgränsen för ett undanröjande av villkorligt fängelse. Denna bör utformas efter vad som gäller för skyddstillsyn (34 kap. 6 § fjärde stycket).

34 kap. 5 §

Nuvarande bestämmelse kan upphöra att gälla, eftersom prövotiden vid villkorlig dom föreslås avskaffad. Paragrafen föreslås i stället behandla vissa frågor om sammanträffande mellan verkställighet av villkorligt fängelse och nya brott. Reglerna om detta har motiverats i avsnitt 12.4.5.

Tillämpning av 34 kap. 1 § 1 i samband med villkorligt fängelse bör förekomma mycket sparsamt. Det skall då vara uppenbart att det nya brottet jämfört med det gamla är utan nämnvärd betydelse från straffmätningssynpunkt eller eljest synnerliga skäl talar för det.

I stället bör 34 kap. 1 § 2 eller 3 normalt tillämpas. Tredje punkten bör bl. a. tillämpas, när fortsatt frivård önskas, och andra punkten, när ett frihetsstraff skall ådömas. Fortsatt frivård med tillämpning av andra punkten ger den tveksamma situationen att två fängelsestraff, om än villkorade, verkställs samtidigt vid sidan av varandra och bör därför inte förekomma.

När ett ej villkorat fängelsestraff döms ut med stöd av andra eller tredje punkten skall i regel också det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat. I den allmänna motiveringen har nämnts när ett förverkande kan underlåtas. I enlighet med vad som gällde enligt 1939 års lag om villkorlig dom skall då ett gemensamt straff ådömas för den gamla och den nya brottsligheten, varvid hänsyn skall tas till vad som har avtjänats av det tidigare straffet. En sådan ordning bör leda till sammanlagt kortare frihetsberövanden än ett system där förverkandet mer strikt hålls åtskilt från påföljden för det nya brottet.

34 kap. 6 §

Förslagen till ändringar i paragrafen motiveras i avsnitt 11.12. Förslaget om en höjning av högsta antal dagsböter som kan ådömas jämte fortsatt skyddstillsyn hänger samman med förslaget om motsvarande ändring i 28 kap. 2 §.

När domstolen med tillämpning av 1 § 1 dömer till fängelse enligt 28 kap. 3 §, är bestämmelserna i nämnda lagrum om omedelbar verkställighet av fängelsestraffet tillämpliga.

34 kap. 10 §

Ändringen föranleds av att straffvarning inte längre skall kunna förordnas avse ytterligare brott.

34 kap. 11 §

Ändringen föranleds av att det enligt kommitténs förslag inte längre är aktuellt med verkställighet av en villkorlig dom.

38 kap.

Kommittén lämnar i detta kapitel förslag till upphävande av en, införande av en och ändring av en paragraf. Utöver detta kräver kommitténs förslag en rad ytterligare ändringar. Kommitténs arbete sammanfaller emellertid här med fängelsestraffkommitténs arbete. Till följd av sina direktiv torde den kommittén komma att arbeta om hela kapitlet samt, om övervakningsnämnderna föreslås avskaffade, även 37 kap. Frivårdskommittén lämnar därför inte förslag till de följdändringar som erfordras i 38 kap. till följd av kommitténs övriga förslag. Dessa kan i stället göras i regeringskansliet vid samordningen av de bägge kommittéernas förslag. Här bör dock ett par nödvändiga tillägg påpekas.

I kapitlet bör tas in en bestämmelse angående talan mot skyddskonsulents beslut. Sådan saknas nu i brottsbalken, eftersom konsulenten saknar egentlig beslutanderätt i klientärende. Likaså kräver den nya sanktionen fortsatt omhändertagande vissa ändringar i kapitlet. I 6 § bör således föreskrivas, att nämnd skall delta vid underrätts avgörande av fråga om fortsatt omhändertagande och i 8 § bör stadgas att den dömde skall lämnas tillfälle att yttra sig före avgörandet. I övrigt är enligt 19 § andra stycket lagen om införande av nya rättegångsbalken reglerna för brottmål tillämpliga på handläggningen av ett sådant ärende.

38 kap. 1 §

Kommittén föreslår att en dom på skyddstillsyn eller villkorligt fängelse i regel skall gå i omedelbar verkställighet. Motiveringen finns i avsnitten 11.11.1 och 12.4.3. Som en följd av detta föreslås också att möjligheten till nöjdförklaring vid dom på skyddstillsyn avskaffas. Den nuvarande villkorliga domen föreslås ändrad till en påföljd utan verkställighetsinnehåll och utsträckning i tiden.

Något nöjdförklaringsinstitut behövs därför inte heller för denna påföljd.

I övrigt innehåller paragrafen en erinran om andra nöjdförklaringsbestämmelser. Denna erinran kan undvaras. Paragrafen kan därför utgå.

38 kap. 11 §

Paragrafen saknar motsvarighet i gällande rätt. En tidsfrist ställs upp inom vilken ett ärende om påföljdsomvandling eller förverkande av villkorligt medgivet anstånd skall ha prövats av underrätten. Tiden räknas i normalfallet från det att skyddskonsulenten till rätten har gett in en framställning. Tidsfristen för ärendets avgörande är densamma som den som gäller för mål om allvarliga brott av den som inte fyllt arton år (12 § lagen om särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Om den dömde är omhändertagen gäller en annan beräkning av tiden. Ärendet skall då avgöras inom två veckor från det den dömde omhändertogs. Det blir då möjligt att hålla den dömde omhändertagen till dess frågan om påföljdsomvandling eller förverkande har prövats av underrätten.

Bestämmelsen är tillämplig endast om skyddskonsulenten påkallar förverkande eller undanröjande. Om hans framställning avser mindre ingripande åtgärder, torde det inte behövas någon tid inom vilken rätten skall pröva ärendet.

38 kap 12 §

I avsnitt 11.10.3 motiveras närmare förslaget om att skyddskonsulenten skall tilläggas en rätt att genom polisens försorg hämta en klient till sig. Förslaget föranleder en ändring i paragrafen. Härvid utgår kommittén från att övervakningsnämnderna avskaffas.

Hämtningsrätten bör med hänsyn till polisens ansträngda resurser självklart användas med stor urskillning.

Övergångsbestämmelserna

1. Lagen bör som anförs i avsnitt 13.2 kunna träda i kraft den 1 januari 1983.

   En straffrättslig huvudprincip är att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas skall dock den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Grundsatsen har kommit till uttryck i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av BrB. Bestämmelserna är tillämpliga även på de ändringar i BrB som nu föreslås.

   Avsikten med förslagen är att de i allmänhet skall leda till en mildare bedömning i påföljdshänseende än enligt nuvarande lag. Äldre lag bör därför inte generellt tillämpas på gärningar som har begåtts före ikraftträdandet. I stället bör i det konkreta fallet en jämförelse ske mellan de resultat man kommer till genom tillämpning av äldre och ny lag. Den lag som leder till lindrigast straff bör sedan tillämpas.
2. Förslaget till ändringar i fråga om villkorlig dom kräver vissa övergångsbestämmelser. Lämpligast synes vara att äldre bestämmelser får gälla

beträffande en före ikraftträdandet meddelad villkorlig dom. Detta bör gälla oavsett domen vid ikraftträdandet har vunnit laga kraft eller inte. Däremot bör högre rätt efter ikraftträdandet inte kunna fastställa en tidigare meddelad villkorlig dom. Bestämmelser om detta har tagits in i punkt 2.

En annan fråga är om domstolen skall ha rätt att vid återfall under prövotid av den som har meddelats villkorlig dom tillämpa alla alternativ som omnämns i 34 kap. 1 §. Den övergångstid under vilken villkorlig dom i sin gamla form fortfarande skall förekomma bör göras så kort som möjligt. En äldre villkorlig dom bör därför inte enligt 34 kap. 1 § 1 få förordnas avse ytterligare brott, såvida inte dessa har begåtts före ikraftträdandet. Det bör inte heller vara möjligt att i samband med ett förordnande enligt 34 kap. 1 § 2 förlänga prövotiden för den villkorliga domen. I övrigt bör domstolen i en sådan situation med stöd av 34 kap. 1 § 3 undanröja den villkorliga domen. Genom kommitténs förslag till ändring av detta lagrum öppnas f. ö. möjlighet att ersätta den gamla villkorliga domen med en straffvarning.

Att äldre bestämmelser gäller för en före ikraftträdandet meddelad villkorlig dom innebär att ett frihetsberövande som har ägt rum före den domen skall tillgodoräknas enligt 33 kap. 5 och 7 §§ om den villkorliga domen senare undanröjs och ersätts av ett frihetsstraff.

3. Kommitténs förslag beträffande påföljden skyddstillsyn innebär att den nuvarande verkställigheten ersätts av en i tiden kortare men intensivare verkställighet. Det kan inte anses lämpligt att de nya reglerna får tillämpas på skyddstillsyn som ådömts före ikraftträdandet. Det skulle innebära att ett stort antal övervakningar skulle upphöra vid ikraftträdandet efter kanske bara drygt ett års övervakning utan att denna präglats av den intensitet som nu föreslås. Det skulle också innebära att de som ådömts skyddstillsyn kort tid före ikraftträdandet skulle drabbas av en verkställighet av betydligt intensivare art än som förutsattes vid domstillfället och när de tog ställning till frågan om överklagande. Detta skulle visserligen kunna lösas genom övergångsbestämmelser om ett successivt upphörande av tidigare ådömd skyddstillsyn. Dessa bestämmelser skulle emellertid bli mer komplicerade än vad som kan motiveras av de behov som de skall tillgodose. Äldre bestämmelser bör därför fortfarande gälla för den som vid ikraftträdandet undergår skyddstillsyn eller ådömts skyddstillsyn genom icke lagakraftvunnen dom. Härigenom undviks också de övergångssvårigheter som eljest skulle uppstå till följd av kommitténs förslag om omedelbart ikraftträdande av dom på skyddstillsyn.

Liksom beträffande villkorlig dom bör emellertid den övergångstid under vilken äldre bestämmelser skall tillämpas bli så kort som möjlig. Vissa särbestämmelser bör därför införas. Den nuvarande möjligheten att förlänga eller återuppta övervakningen även under det tredje prövotidsåret bör således inte få tillämpas efter ikraftträdandet. Varken övervakningsnämnd eller domstol skall således få förordna om övervakning efter två års prövotid. Det kan då av naturliga skäl inte heller bli aktuellt att under det tredje prövotidsåret vidta andra åtgärder mot den dömde på grund av misskötsamhet. Någon särskild bestämmelse om detta torde dock inte behövas.

Likaså bör begränsningar införas i fråga om tillämpningen av 34 kap. 1 §. En äldre skyddstillsyn bör inte kunna förordnas avse ytterligare brott, såvida inte detta har begåtts före ikraftträdandet. Detta får emellertid inte leda till en inte önskvärd upptrappning av påföljdsvalet. I stället bör domstolen, om den är beredd att ådöma skyddstillsyn även för den nya brottsligheten, med tillämpning av 34 kap. 1 § 2 eller 3 ådöma en ny skyddstillsyn för denna.

Vissa andra begränsningar i möjligheten att tillämpa 34 kap. 1 § behövs också. Vid tillämpning av 34 kap. 1 § 1 eller 2 bör domstolen inte få förordna om övervakning eller föreskrifter. Domstolen bör inte heller få förlänga prövotiden enligt 34 kap. 6 § andra stycket. Om fortsatt skyddstillsyn då inte anses tillräckligt, bör domstolen med tillämpning av 34 kap. 1 § 2 eller 3 döma till ny skyddstillsyn.

I detta sammanhang kan det finnas skäl att påpeka att frågor som uppstår i anslutning till att övervakningsnämnderna avskaffas utreds av fängelsestraffkommittén. Det ankommer på den kommittén att ta ställning till de övergångsbestämmelser som kan behövas i det sammanhanget.

14.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

I rättegångsbalken föreslås ändring i tre paragrafer. Alla dessa paragrafer innehåller regler som sammanhänger med frågan om påföljdernas inbördes stränghet. Det bör därför erinras om att denna fråga ses över av fängelsestraffkommittén. I samband med att den kommittén utreder frågan huruvida allmänna regler för påföljdsval och straffmätning skall införas, har den enligt direktiven att gå in på frågan om påföljdernas inbördes stränghet.

29 kap. 2 §

Genom att villkorligt fängelse lagtekniskt utformas som en form av fängelse och inte som en självständig påföljd, krävs i paragrafen ett tillägg innebärande att särskild omröstning skall hållas om den uppfattningen framkommer vid överläggningen, att anstånd skall medges med hela eller del av verkställigheten av ett fängelsestraff. Denna omröstning bör ske först efter att fängelsestraffet har bestämts. På så sätt markeras att villkorligt fängelse utgör ett alternativ till frihetsstraff. *Tredje stycket* har ändrats i enlighet med detta. Vinner alternativet anstånd med verkställighet, bör frågan om längden på den del av fängelsestraffet som inte skall villkoras, om det behövs, därefter bli föremål för särskild omröstning. Detta framgår av *fjärde stycket.*

29 kap. 3 §

Eftersom frågan om villkorligt fängelse enligt 2 § kommer till omröstning först efter att ett fängelsestraff har bestämts, omnämns påföljden inte i tredje stycket. Lagtekniskt är villkorligt fängelse en form av fängelsestraff. I omröstningssammanhang kan den därför inte anses lindrigare än ovillkorligt fängelse. Ett delvis villkorat fängelsestraff med en kortare ovillkorlig del får däremot anses lindrigare än ett delvis villkorat fängelsestraff med en längre ovillkorlig del.

51 kap. 25 §

Med fängelse avses i paragrafen både villkorligt och ovillkorligt fängelsestraff. De är därför att anse som jämställda i detta sammanhang.

14.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken

19 §

Kommittén föreslår att dom på skyddstillsyn eller villkorligt fängelse med övervakning skall gå i verkställighet utan hinder av att den inte har vunnit laga kraft såvida domstolen inte förordnar annorlunda. Likaså föreslås att domstolen skall kunna förordna att ett fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § BrB eller en ovillkorlig del av ett i övrigt villkorligt fängelsestraff skall kunna gå i omedelbar verkställighet. Förslagen redovisas i avsnitten 11.11 och 12.4.3.

Den dömde bör ha möjlighet dels att föra särskild talan i frågan om omedelbar verkställighet, dels att även i övrigt få frågan skyndsamt prövad i högre instans. Genom den föreslagna ändringen i denna paragraf blir de för häktade gällande reglerna i detta hänseende, med vissa undantag, tillämpliga när omedelbar verkställighet är aktuell. Den dömde får således föra särskild talan i frågan om omedelbar verkställighet på samma sätt som ett beslut i dom att han i häkte skall avbida att domen vinner laga kraft (49 kap. 5 § andra stycket rättegångsbalken). Hovrätten får upphäva ett förordnande om omedelbar verkställighet (51 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken). Att hovrätten får inhibera vidare verkställighet av kriminalvård i frihet regleras däremot i 26 kap. 4 d § resp. 28 kap 4 § brottsbalken, eftersom omedelbar verkställighet där inte äger rum till följd av domstols förordnande utan på grund av föreskrift i lag. Inget hinder finns mot att högsta domstolen, när talan i sin helhet fullföljs dit, till särskild prövning tar upp enbart frågan om inhibition av omedelbar verkställighet. Däremot får särskild talan inte föras mot beslut, genom vilket hovrätten under rättegången vägrat inhibition av vidare verkställighet av dom på skyddstillsyn eller villkorligt fängelse (54 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken; jfr NJA 1965:364).

Till följd av de föreslagna undantagen skall inte de i 51 kap. 13 § andra stycket och 55 kap. 15 § första stycket rättegångsbalken för häktade stadgade tidsfristerna för hållande av huvudförhandling i hovrätt och högsta domstolen gälla och inte heller reglerna i 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken om tid för doms meddelande, när den tilltalade är häktad. De för häktade gällande reglerna om inställelse i högre rätt (51 kap. 14 § andra stycket rättegångsbalken) gäller av naturliga skäl inte.

14.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av staff m. m.

I nordiska verkställighetslagen jämställs i verkställighetshänseende en svensk dom på skyddstillsyn med en utländsk brottmålsdom, varigenom den dömde har erhållit villkorligt anstånd med ådömande av straff eller verkställighet av

frihetsstraff eller på annat liknande sätt ålagts att under en prövotid undergå kriminalvård i frihet. Även i fortsättningen bör verkställigheten av svensk dom på skyddstillsyn kunna överflyttas till utlandet. Lika klart är det att verkställigheten av en svensk dom på villkorligt fängelse med övervakning på samma sätt bör kunna överflyttas. Eftersom straffvarning och villkorligt fängelse utan övervakning saknar verkställighetsinnehåll, kan överflyttning av dessa påföljder inte bli aktuell (jfr prop. 1964:90 s. 87 och 1978/79:3 s. 21–22). I annat nordiskt land meddelat beslut om förverkande av villkorligt medgivet anstånd bör dock godtas här (16 §). Tveksamt är bara om en utländsk villkorlig dom med övervakning vid överflyttning till Sverige skall jämställas med skyddstillsyn som f. n. eller med villkorligt fängelse med övervakning.

I övriga nordiska länder är kriminalvården i frihet lagtekniskt konstruerad på ett sätt som i huvudsak motsvarar villkorligt fängelse. Denna omständighet talar för att sådana domar därför bör motsvara denna påföljd. Å andra sidan är den svenska påföljden villkorligt fängelse avsedd för ett klientel som är avsevärt svårare belastat än det som i övriga nordiska länder meddelas villkorlig dom. Eftersom verkställighetsinnehållet emellertid är detsamma för skyddstillsyn och villkorligt fängelse med övervakning och skillnaden endast är reaktionen vid återfall och svår misskötsamhet, bör en i annat nordiskt land meddelad villkorlig dom med övervakning ändå i nordiska verkställighetslagen jämställas med en svensk dom på villkorligt fängelse med övervakning.

Lagen bör ändras i enlighet med detta. I övrigt påkallas vissa ändringar av att övervakningsnämnderna avskaffas. Förslag till sådana ges för de paragrafer där även andra ändringar behövs. För övriga paragrafer, 25 och 27 §§, kommer ändringarna att föreslås av fängelsestraffkommittén. Av rubriken till 5–9 §§ framgår att endast frihetsstraff åsyftas i dessa. Något förtydligande av begreppet fängelse torde därför inte behövas med anledning av att villkorligt fängelse införs.

12 §

Att verkställigheten här i landet av en utländsk dom föreslås ske enligt reglerna om villkorligt fängelse med övervakning i stället för enligt reglerna om skyddstillsyn, innebär att förverkande av det villkorliga anståndet på grund av misskötsamhet eller nya brott skall ske efter svensk lag. Det innebär att bestämmelsen i 26 kap. 4 g § brottsbalken om helt eller delvis förverkande av straffet och bestämmelsen i 34 kap. 5 § brottsbalken om förverkande och ny påföljdsbestämning blir tillämpliga. Någon särskild bestämmelse om detta torde inte behövas. Hänvisningen i första stycket till reglerna om villkorligt fängelse med övervakning synes tillräcklig.

14 §

Att det nordiska verkställighetssamarbetet för Sveriges del baseras på villkorligt fängelse i stället för på skyddstillsyn gör det väsentligt lättare att nå rättvisa och jämförbara resultat när det blir aktuellt att här vidta åtgärder med en utländsk villkorlig dom utan övervakning. Genom att denna påföljd enligt

kommitténs förslag finns också här, kan den hänvisning till skyddstillsyn som införandet av brottsbalken gjorde nödvändig utgå och en återgång ske till vad som gällde dessförinnan.

16 §

Enligt kommitténs förslag skall påföljden straffvarning inte kunna undanröjas. Det finns då inte längre skäl att godta ett i annat nordiskt land meddelat undanröjande. Däremot bör den nya påföljden villkorligt fängelse tas med i paragrafen.

Övergångsbestämmelserna

I likhet med vad som föreslås i övergångsbestämmelserna till ändringarna i brottsbalken, bör äldre bestämmelser tillämpas på en före ikraftträdandet påbörjad övervakning. För en sådan är alltså enligt 12 § första stycket reglerna om skyddstillsyn tillämpliga.

14.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet

I likhet med nordiska verkställighetslagen bör denna lag inte medge överflyttning av verkställighet av villkorligt fängelse utan övervakning (jfr prop. 1978/79:3 s. 21–22).

Till skillnad från nordiska verkställighetslagen är denna lag konstruerad så att frågan vilken svensk påföljd som skall motsvara den utländska saknar betydelse. En till Sverige överflyttad verkställighet kan förekomma i antingen begränsad eller fullständig form.

Begränsad verkställighet innebär att vad som i domslandet gäller eller särskilt bestäms om prövotid och om den dömdes åligganden i princip skall gälla även här. De i brottsbalken intagna allmänna bestämmelserna om övervakningens organisation m. m. skall visserligen gälla också i ett sådant fall. Svensk myndighet äger däremot inte vidta någon ingripande sanktion eller liknande mot den dömde, utan detta ankommer på myndighet i domslandet.

Vid fullständig verkställighet skall däremot bestämmas en ny påföljd för brottet enligt svensk lag. Denna påföljd skall innebära frivård. Även villkorligt fängelse kan således komma i fråga, varvid dock endast fullständigt anstånd med verkställigheten kan meddelas. Påföljden får nämligen inte vara frihetsberövande. Svensk lag reglerar därefter på vanligt sätt verkställigheten av den ådömda påföljden.

Utöver de ändringar som här föreslås, behövs ändringar i 10, 11, 14, 23, 24 och 26 §§ om övervakningsnämnderna avskaffas. Dessa ändringar kommer att redovisas av fängelsestraffkommittén.

12 §

Kommittén har i det föregående föreslagit att övervakningstiden vid skyddstillsyn skall vara bestämd i lag (ett år) utan möjlighet till förkortning eller

förlängning. Samma lösning är inte möjlig i detta fall. Dels omfattar 12 § även vård i frihet efter villkorlig frigivning, vilket inte omfattas av kommitténs utredningsuppdrag. Det finns i det fallet anledning att beakta fängelsestraffkommitténs ställningstaganden. Dels kan längre övervakningstider förekomma när det gäller verkställighet enligt denna lag.

Kommittén föreslår en möjlighet att förkorta övervakningstiden i fall som avses med denna lag men ingen möjlighet att återuppta övervakningen. Detta stämmer bäst med de principer för övervakningens utformning, som kommittén ansluter sig till. Före ett slutligt ställningstagande kan dock behöva beaktas vilka förslag fängelsestraffkommittén lägger fram beträffande den villkorliga frigivningens utformning.

13 §

Vad gäller övervakningens innehåll bör hänvisning ske även till de nya regler om skyddstillsyn som kommittén föreslår i 28 kap. brottsbalken. Någon möjlighet att meddela föreskrift om intensivövervakning enligt 28 kap. 9 § brottsbalken kan dock inte finnas.

18 §

Vid fullständig verkställighet av en utländsk brottmålsdom skall en ny påföljd bestämmas enligt svensk lag. Genom att kommittén föreslår en möjlighet att sätta ut en bestämd strafftid även vid kriminalvård i frihet – nämligen i form av villkorligt fängelse – måste i paragrafen tas in en ytterligare begränsning av domstolens handlingsfrihet i detta påföljdsval. Den nya påföljden får alltså inte vara frihetsberövande eller eljest strängare än den tidigare.

20 §

Ändringarna motiveras dels av att straffvarning enligt kommitténs förslag inte kan undanröjas, dels av att påföljden villkorligt fängelse föreslås införd.

Övergångsbestämmelserna

För en före ikraftträdandet påbörjad övervakning bör inte den intensivare övervakning som kommittén föreslår tillämpas. Äldre bestämmelser bör i stället gälla. Dock bör den dömde inte på nytt kunna ställas under övervakning sedan denna en gång har upphört (12 §). En före ikraftträdandet meddelad villkorlig dom bör, som anförs i övergångsbestämmelserna till ändringarna i brottsbalken, kunna undanröjas även efter ikraftträdandet. Äldre bestämmelser om tillgodoräknande av frihetsberövande i den främmande staten bör då tillämpas.

14.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister

2 §

Genom att villkorligt fängelse lagtekniskt utformas som en form av fängelse, behöver i första stycket punkt 1 inte annan ändring göras än den som påkallas av namnbytet på villkorlig dom.

4 §

Kommittén föreslår att övervakningen av den som dömts till skyddstillsyn eller villkorligt fängelse i allmänhet skall börja på dagen för domen. Undantag skall dock kunna göras. För att inte denna osäkerhet rörande tiden för verkställighetens början skall bereda svårigheter i samband med en lagföring för nya brott, bör kriminalregistret innehålla en uppgift om detta.

11 §

Med fängelse avses i paragrafen såväl villkorligt som ovillkorligt fängelse.

14.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål

2 §

Personundersökning bör utföras innan någon döms till villkorligt fängelse med övervakning. Mer tveksamt är om personundersökning skall kunna underlåtas vid längre villkorliga fängelsestraff utan övervakning. Kommittén föreslår att nuvarande gräns vid fängelse i sex månader får avse såväl villkorliga som ovillkorliga fängelsestraff.

4 §

Kommittén föreslår att förtroendemannainstitutet skall användas i väsentligt större utsträckning än f. n. Frågan berörs i avsnitten 11.5.1 och 11.11.1. Paragrafen har ändrats i enlighet med detta. För att ytterligare accentuera vikten av att frågan om förtroendeman prövas i alla ärenden, bör skyddskonsulenten åläggas ett i alla personundersökningar redovisa anledningen till att förtroendeman inte har förordnats.

14.8 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Förutom den ändring som här föreslås behöver 21, 23, 24 och 28 §§ ändras till följd av att övervakningsnämnderna avskaffas. Förslag till sådana ändringar lämnas av fängelsestraffkommittén.

Särskilt yttrande

Av *Eskil Berntson*

Enligt kommittédirektiven skall kommittén bl. a. undersöka möjligheterna att göra skyddstillsynspåföljden mera effektiv i syfte att minska antalet frihetsberövanden. Kommittén föreslår en rad åtgärder som skall tjäna detta syfte. Dessa kommer att medföra att frivården får en förändrad arbetssituation, ett mer belastat klientel, högre kontaktfrekvens mellan övervakare och klient föreslås och en betydligt snabbare omsättning av klienter blir följden. För att frivården skall kunna svara mot dessa nya krav och förväntningar, anser jag det nödvändigt att den erhåller en ordentlig resursförstärkning. Skall de handläggande tjänstemännen, som har det primära verkställighetsansvaret, klara sin uppgift, måste antalet klientärenden per handläggare påtagligt minskas.

Kommittén föreslår en utbyggnad av den försöksverksamhet som pågår med vårdare i frivårdsarbete med motiveringen att frivården behöver ägna sig mera åt fältarbete. Jag delar uppfattningen att man inom frivården behöver ägna sig mera åt fältarbete än vad som f. n. torde vara fallet. Emellertid kan jag inte dela kommitténs uppfattning om vem som skall svara för dessa uppgifter. Frivårdsarbetet är i första hand att se som ett socialt behandlingsarbete för vilket det erfordras en grundlig utbildning i socialt arbete och goda kunskaper i beteende- och rättsvetenskap. I kommunal socialvård har länge bedrivits socialt fältarbete där man för den funktionen använder långtidsutbildade tjänstemän. Att särskilja vissa arbetsuppgifter som bör utföras av tillsynspersonal kan erbjuda svårigheter bl. a. ur ansvarssynpunkt. Varje kontakt med klientelet skall användas som ett led i behandlingsarbetet.

Någon avgörande skillnad i kostnad mellan tillsynspersonal och assistenter föreligger inte, om man medräknar kostnaden för inomverksutbildningen för tillsynspersonal, som f. n. uppgår till ca 85 000 kr per person. I stället för kommitténs förslag om resursförstärkning i form av tillsynspersonal föreslår jag att frivården tillförs ytterligare assistenttjänster så att ärendeantalet per assistent nedbringas till 25 ärenden. Det skulle innebära 90 nya tjänster som assistenter och om dessa tillförs under en treårsperiod motsvaras de mycket väl av de beräknade besparingar som åstadkoms genom en successiv minskning av antalet anstaltsplatser.

C30UKR0811:33

Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. HS 90: Hälsorisker. S.
2. HS 90: Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
3. HS 90: Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
4. HS 90: Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
5. Ny arbetstidslag. A.
6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
7. Lag om vård av missbrukare i vissa fall. S.
8. Översyn av sjölagen 1. Ju.
9. Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. U.
10. Datateknik i verkstadsindustrin. I.
11. Datateknik i processindustrin. I.
12. Inrikesflyget under 1980-talet. K.
13. Närradio. U.
14. Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Kn.
15. Grundlagsfrågor. Ju
16. Film och TV i barnens värld. U.
17. Industrins datorisering. A.
18. Minskat tobaksbruk. S.
19. Översyn av radiolagen. U.
20. Omprövning av samvetsklausulen. Kn.
21. Internationellt patentsamarbete III. H.
22. Sjukersättningsfrågor. S.
23. Tekniska hjälpmedel för handikappade. U.
24. Socialförsäkringens datorer. S.
25. Bra daghem för små barn. S.
26. Omsorger om vissa handikappade. S.
27. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. S.
28. Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. Jo.
29. Forskningens framtid. U.
30. Forskarutbildningens meritvärde. U.
31. Avtalsvillkor mellan näringsidkare. Ju.
32. Fluor i kariesförebyggande syfte. S.
33. Effekter av investeringar utomlands. I.
34. Fristående skolor för skolpliktiga elever. U.
35. Sjukresor. S.
36. Begravningsverksamheten. Kn.
37. Företags obestånd II. B.
38. Om hets mot folkgrupp. A.
39. Svenk krigsmaterielexport. H.
40. Prisreglering mot inflation? H.
41. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. H.
42. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. H.
43. De internationella investeringarnas effekter. I.
44. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. E.
45. Nya medier – text-TV, teledata. U.
46. Ändringar i förvaltningslagen. Ju.
47. Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. Bo.
48. Telubaffären. Ju.
49. Den svenska psalmboken. Band 1. Kn.
50. Den svenska psalmboken. Band 2. Kn.
51. Den svenska psalmboken. Band 3. Kn.
52. Den svenska psalmboken. Band 4. Kn.
53. Stockholms kommunala styrelse. Kn.
54. Kooperativa företag. I.
55. Video. U.
56. Bibeln. Nya testamentet. U.
57. Djurens hälso- och sjukvård. Jo.
58. Samverkan vid uppgiftslämnande. B.
59. Datateknik i industriproduktionen. I.
60. Kooperationen i samhället. I.
61. Familjepensionen. S.
62. Familjepensionen. Sammanfattning. S.
63. Samhället och samlingslokalerna. Bo.
64. Våldtäkt. Ju.
65. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 5. Kyrkliga handlingar. Kn.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. Kn.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska uteckingslinjer. Kn.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. Kn.
69. Pris på energi. I.
70. Arbete eller pensionering. A.
71. Prostitutionen i Sverige. S.
72. Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. I.
73. Landskapsinformation under 1980-talet. Bo.
74. Från hyresrätt till bostadsrätt. Bo.
75. Länsrätternas målområde – administrativ tvåparsprocess. Kn.
76. Företagshypotek. Ju.
77. Hyresrätt 3. Ju.
78. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. E.
79. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. E.
80. Arrenderätt 2. Ju.
81. Skogsindustrins virkesförsörjning. I.
82. Samhällets räddningstjänst. Kn.
83. Punkskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. B.
84. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. B.
85. Äktenskapsbalk. Ju.
86. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1 Överväganden och förslag. A.
87. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. A.
88. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Kn.
89. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. Kn.
90. Frivård. Ju.

KUNGL. BIBL.
1981-12-01

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av sjölagen 1. [8]
Grundlagsfrågor. [15]
Avtalsvillkor mellan näringsidkare. [31]
Ändringar i förvaltningslagen. [46]
Telubaffären. [48]
Våldtäkt. [64]
Företagshypotek. [76]
Hyresrätt 3. [77]
Arrenderätt 2. [80]
Äktenskapsbalk. [85]
Frivård. [90]

Socialdepartementet

Hälso- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälso- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]
Lag om vård av missbrukare i vissa fall. [7]
Minskat tobaksbruk. [18]
Sjukersättningsfrågor. [22]
Socialförsäkringens datorer. [24]
Bra daghem för små barn. [25]
Omsorgskommittén. 1. Omsorger om vissa handikappade. [26] 2. Omsorger om vissa handikappade. Sammanfattning, lagförslag, specialmotiveringar. [27]
Fluor i kariesförebyggande syfte. [32]
Sjukresor. [35]
Pensionskommittén. 1. Familjepensionen. [61] 2. Familjepensionen. Sammanfattning. [62]
Prostitutionen i Sverige. [71]

Kommunikationsdepartementet

Inrikesflyget under 1980-talet. [12]

Ekonomidepartementet

Löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten. Slutrapport. [44] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 6. [78] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 7. [79]

Budgetdepartementet

Företags obestånd II. [37]
Samverkan vid uppgiftslämnande. [58]
Punktskatteutredningen. 1. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 1. Redovisning, Beslut, Uppbörd, Kontroll. [83] 2. Punktskatter och prisregleringsavgifter. Del 2. Författningsförslag. [84]

Utbildningsdepartementet

Enhetligt huvudmannaskap för högskolan. [9]
Närradio. [13]
Film och TV i barnens värld. [16]
Översyn av radiolagen. [19]
Tekniska hjälpmedel för handikappade. [23]
Utredningen om forskningens och forskarutbildningens situation. 1. Forskningens framtid. [29] 2. Forskarutbildningens meritvärde. [30]
Fristående skolor för skolpliktiga elever. [34]
Nya medier – text-TV, teledata. [45]
Video. [55]
Bibeln. Nya testamentet. [56]

Jordbruksdepartementet

Turism och friluftsliv. Det centrala myndighetsansvaret. [28]
Djurens hälso- och sjukvård. [57]

Handelsdepartementet

Internationellt patentsamarbete III. [21]
Svensk krigsmaterielexport. [39]
Prisregleringskommittén. 1. Prisreglering mot inflation? [40] 2. Prisreglering mot inflation? Bilagor 1–6. [41] 3. Prisreglering mot inflation? Bilagor 7–12. [42]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]
Industrins datorisering. [17]
Om hets mot folkgrupp. [38]
Arbete eller pensionering. [70]
SFI-kommittén. 1. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 1. Överväganden och förslag. [86] 2. Svenskundervisning för vuxna invandrare. Del 2. Kartläggning av nuläget. [87]

Bostadsdepartementet

Hyresgästinflytande på målning och tapetsering. [47]
Samhället och samlingslokalerna. [63]
Landskapsinformation under 1980-talet. [73]
Från hyresrätt till bostadsrätt. [74]

Industridepartementet

Data- och elektronikkommittén. 1. Datateknik i verkstadsindustrin. [10] 2. Datateknik i processindustrin. [11] 3. Datateknik i industriproduktionen. [59]
Direktinvesteringskommittén. 1. Effekter av investeringar utomlands. [33] 2. De internationella investeringarnas effekter. [43]
Kooperationsutredningen. 1. Kooperativa företag. [54] 2. Kooperationen i samhället. [60]
Pris på energi. [69]
Att avveckla en kortsiktig stödpolitik. [72]
Skogsindustrins virkesförsörjning. [81]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]
Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. [14]
Omprövning av samvetsklausulen. [20]
Begravningsverksamheten. [36]
1969 års psalmkommitté. 1. Den svenska psalmboken. Band 1. [49] 2. Den svenska psalmboken. Band 2. [50] 3. Den svenska psalmboken. Band 3. [51] 4. Den svenska psalmboken. Band 4. [52]
Stockholms kommunala styrelse. [53]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans handbok. Band 5. Kyrkliga handlingar. [65] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 3. Kyrkliga handlingar. Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunion – aktuella liturgiska utvecklingslinjer. [66] 3. Svenska kyrkans gudtjänst. Bilaga 4. Kyrkliga handlingar. Äktenskap och vigsel i dag – Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 4. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 5. Kyrkliga handlingar. Döendet, döden och begravningsgudstjänsten. [68]
Länsrätternas målområde – administrativ tvåpartsprocess. [75]
Samhällets räddningstjänst. [82]
Kyrkofondsutredningen. 1. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. [88] 2. Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan. Bilagor. [89]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-06466
ISSN 0375-250X