

6 Kriminalvården

Kriminalvårdens huvuduppgifter är att verkställa påföljderna fängelse och skyddstillsyn, att ansvara för övervakningen av villkorligt frigivna och för verksamheten vid häktena samt att utföra personutredningar. Kriminalvården ombesörjer vidare transporter av personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige.

6.1 Omfattning

Kriminalvårdsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för all kriminalvårdsverksamhet. Styrelsen är chefsmyndighet för 6 regionmyndigheter, 27 häkten, 59 anstalter, 48 frivårdsmyndigheter samt Transporttjänsten. I administrativt hänseende är styrelsen chefsmyndighet även för Kriminalvårdsnämnden och de 30 övervakningsnämnderna.

6.2 Utgiftsutvecklingen

UTGIFTSUTVECKLINGEN

MILJONER KRONOR (LÖPANDE PRISER)					
1995/96	1996	1997	1998	1999	2000
5 414	3 752	3 837	3 376	3 661	3 892

Sammanfattande kommentarer till verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Verkställighetens innehåll har fortsatt att utvecklas. Det innebär bl.a. att andelen timmar i program som syftar till att påverka den dömda att inte återfalla i brott har ökat.
- Möjligheten till gemensamhet under häktetiden har ökat väsentligt.

- Antalet fängelsedömda har minskat. Andelen skyddstillsynsdomar har ökat
- Medelbeläggningen i anstalter och häkten har minskat.
- Kriminalvårdens överskott för budgetåret 1995/96 var 498 mkr. Vid budgetårets slut uppgick det ackumulerade anslagssparande till 772 mkr. Orsakerna till anslagssparandet är främst en lägre beläggning vid häkten och anstalter än beräknat samt att planerade lokalmässiga förändringar av häkten och anstalter har senarelagts eller uteblivit. Försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll har också medfört en lägre anslagsförbrukning. Dessutom har en ränteintäkt uppkommit.

Större förändringar

- Försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll har fr.o.m. den 1 januari 1997 utvidgats till att omfatta dömda i hela landet och verkställighet av fängelsestraff i högst tre månader.
- Regeringen har beslutat att sammanlagt 13 kriminalvårdsanstalter skall stängas senast den 31 december 1997. Det innebär en minskning med sammanlagt 625 platser, varav 505 är öppna platser.
- Regeringen har fattat beslut om en omorganisation av kriminalvårdens lokala organisation, som innebär att häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet fr.o.m. den 1 januari 1998 skall kunna bedrivas inom samma lokala myndighet. Antalet lokala myndigheter kommer att vara 37 stycken.
- Regeringen föreslår att 444 mkr av Kriminalvårdens anslagssparande omfördelas inom rättsväsendet under budgetperioden 1998 - 2000.

Prioriteringar för 1998

- Utvecklingen av innehållet i anstaltsverksamheten och frivården skall fortsätta i syfte att påverka de dömda att inte återfalla i brott.
- Frigivningsförberedelserna skall förbättras i syfte att motverka återfall i brott.
- Ytterligare åtgärder skall vidtas för att humanisera häktesverksamheten.
- Ytterligare insatser skall göras för att intagna med psykiska störningar skall få adekvat vård och behandling. De långtidsdömdas svårigheter skall särskilt uppmärksammas.
- Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med fortsatt intensitet. Målet skall vara att hålla anstalter och häkten fria från narkotika samt att medverka till att de dömda som har behov av det får tillgång till missbruksvård.
- Resultatstyrningen inom kriminalvården skall utvecklas. Uppnådda resultat och effekterna av verksamheten skall bli föremål för bättre analyser.

6.3 Kriminalvårdens verksamhet

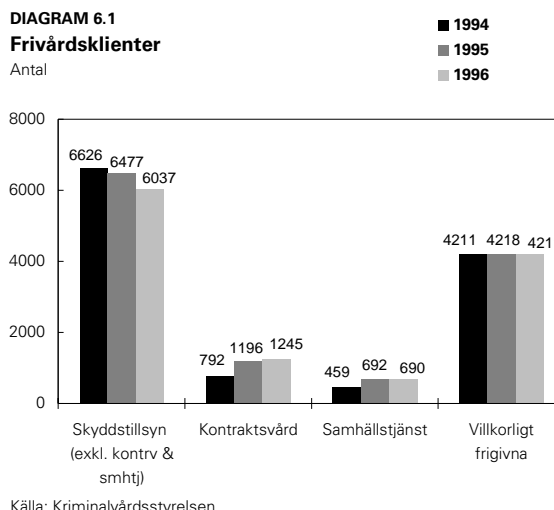
Det övergripande målet för rättsväsendet och därmed också för kriminalvården för budgetåret 1995/96 var att verka för en minskning av brottsligheten och därmed öka människors trygghet i samhället. Samtidigt skall kriminalvårdens verksamhet kännetecknas av en human människosyn, god omvårdnad och ett aktivt påverkansarbete med iakttagande av hög grad av säkerhet samt respekt för den enskildes integritet och rättssäkerhet. Verksamheten skall inriktas på åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott.

Vid bedömningen av kriminalvårdens resultat är bl.a. följande av intresse.

- Antalet dömda som varit föremål för åtgärder inom frivården
- Utvecklingen av beläggningen i anstalter och häkten
- Utvecklingen av verkställighetens innehåll
- Humaniseringen av häktesverksamheten
- Bekämpningen av narkotikamissbruk
- Säkerheten i anstalterna

6.3.1 Frivård

Under 1995 var antalet frivårdsklienter i medeltal 12 583. År 1996 minskade antalet till i medeltal 12 183. Diagrammet nedan visar fördelningen av frivårdsklienter i medeltal under tiden 1994–1996.



Under det första halvåret 1997 har antalet övervakade skyddstillsynsdömda och villkorligt frigivna minskat till i medeltal 11 744. Det är en minskning med 564 jämfört med samma period föregående år.

Antalet dömda som hade samhällstjänst under det första halvåret 1997 var i medeltal 665. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens beräkningar är dygnskostnaden för samhällstjänst nu omkring 180 kronor, vilket är samma nivå som under 1996.

Under det första halvåret 1997 avtjänade i medeltal 370 personer per dag sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det motsvarar kriminalvårdens prognoser. Kostnaderna för försöksverksamheten under det första halvåret uppgick till ca 24 miljoner kronor. Den totala dygnskostnaden var ca 400 kronor. Kriminalvårdsstyrelsen bedömer emellertid att den faktiska kostnaden har varit högre, eftersom personalen inom frivården har ägnat mer tid åt arbetet med de övervakade än vad som beräknades när försöksverksamheten inleddes. Vissa problem med den tekniska utrustningen har också medfört att kostnaden varit något högre inledningsvis.

För att skapa förutsättningar för en ökad användning av frivårdspåföljderna krävs det att innehållet i påföljderna blir mer tydligt och konsekvent och att påföljderna framstår som ett trovärdigt alternativ till fängelse. Inom ramen för det s.k. frivårdsuppdraget arbetar kriminalvården med att förändra frivårdens verksamhet i den riktningen. Målet är bl.a. att utveckla och tydliggöra innehållet i skyddstillsynen samt att verka för en ökad användning av påföljden. I arbetet ingår bl.a. att utarbeta föreskrifter för personutredningar, utveckla och pröva nya former för

sysselsättning för sam-hällstjänstdömda, ta fram riktlinjer för uppföljning av frivårdens verksamhet och att utarbeta riktlinjer för frivårdens samverkan med myndigheter utanför kriminalvården.

Som ett led i arbetet att öka förtroendet för frivården har regeringen uppdragit åt Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen att utveckla former för regelbundna överläggningar mellan domstolar och frivårdsmyndigheter. Flera regionala konferenser har genomförts under 1996. Samarbetet kommer att fortsätta bl.a. genom konferenser på lokal nivå.

Även om det totala antalet skyddstillsynsdomar har minskat något mellan åren 1995 och 1996 har andelen skyddstillsynsdomar i förhållande till antalet brottmålsdomar ökat. Under 1994 utgjorde andelen skyddstillsynsdomar ca 9 procent av brottmålsdomarna, motsvarande andel var drygt 10 procent 1995 och ca 11 procent 1996. Det kan tyda på att ansträngningarna att tydliggöra innehållet i frivårdspåföljderna och att öka trovärdigheten har gett ett visst resultat.

Av avsnitt 6.4.1 framgår att frivårdens arbete med de övervakade skall inriktats på att motverka återfall i brott. Sådant arbete bedrivs genom samtalskontakter med den dömda. Även den programverksamhet som bedrivs inom frivården i syfte att motverka återfall i brott är viktig och skall utvecklas ytterligare.

6.3.2 Anstalter

Verkställighetens innehåll

Verkställighetens innehåll vid anstalterna utvecklas fortlöpande, bl.a. genom de olika brottsförebyggande programmen. Den totala sysselsättningsgraden under budgetåret för de intagna var 82 procent, vilket är en oförändrat hög nivå jämfört med föregående budgetår. De brotts- och missbruksrelaterade programmen har ökat från 7,7 procent av sysselsättningstimmar under budgetåret 1994/95 till 13 procent under år 1996. För att säkerställa en hög kvalitet på de olika programmen har Kriminalvårdsstyrelsen utvecklat krav och råd för kvalitetssäkring av programmen.

TABELL 6.1 SYSSELSÄTTNINGSTIMMAR I ANSTALT (1 000 TIMMAR).

SYSSELSÄTTNING	1993/94		1995		1996	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Arbetsdrift	3 270	46%	2 700	40%	2 492	38%
Utbildning	1 141	16%	1 017	15%	878	13%
Intern service	1 746	25%	1 741	26%	1 421	22%
Brotts- och missbruksrelaterade program	340	5%	559	8%	851	13%
Övr sysselsättning med ersättning	355	5%	596	9%	750	11%
Frigång	193	3%	166	2%	165	3%
Summa	7 045	100%	6 779	100%	6 557	100%

Som framgår av avsnitt 6.4.1 anser regeringen att det är viktigt att tiden i anstalt tas till vara på ett sätt som motverkar återfall i brott och att satsningarna på verkställighetens innehåll fortsätter. Kriminalvården skall i det syftet erbjuda de intagna såväl brotts- och missbruksrelaterade program som arbete och utbildning. För att uppnå ett bra resultat i verksamheten är det också viktigt att förändringen av vårdarnas roll mot ett väl utvecklat kontaktmannaskap fortsätter. I avsnitt 6.4.1 betonar regeringen vidare att det är angeläget att utveckla samarbetet med andra myndigheter beträffande insatser som syftar till att öka förutseende för den dömda att leva ett laglydigt liv.

I syfte att förbättra frigivningsförberedelserna har Kriminalvårdsstyrelsen inlett ett arbete med att utarbeta föreskrifter och allmänna råd för verkställighetsplaneringen, innefattande bl.a. planering av frigivningen. Kontakter mellan kriminalvården och andra myndigheter har tagits för att förbättra samarbetet med frigivningsförberedelserna. Som framgår av avsnitt 6.4.1 anser regeringen att kriminalvårdens arbete med frigivningsförberedelser måste förbättras ytterligare.

Intagna med särskilda behov på grund av psykiska störningar

Intagna med psykiska störningar ställer särskilda krav på verksamheten i anstalterna. Kriminalvårdsstyrelsen har därför fått i uppdrag av regeringen att under budgetåret 1995/96 inrätta stödavdelningar för intagna som har särskilda problem på grund av personlighetsstörning eller psykisk särart och för vilka psykiatri inte anser sig kunna ge någon behandling. Under budgetåret 1995/96 påbörjade Kriminalvårdsstyrelsen ett planeringsarbete för att inrätta sådana stödavdelningar med sammanlagt 90 platser. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen krävs det ett omfattan-

de arbete med att ställa i ordning nya lokaler, som är anpassade för stöдавdelningarna. Inrättandet av avdelningarna har därför kraftigt försenats. En avdelning med sju platser öppnades vid den rättspsykiatriska kliniken vid Huddinge sjukhus i januari 1997. Kriminalvårdsstyrelsen planerar att öppna en avdelning med 24 platser vid Kriminalvårdsanstalten Storboda under hösten 1997. Planerna omfattar ytterligare två stöдавdelningar med vardera 30 platser vid Kriminalvårdsanstalten Fosie och Kriminalvårdsanstalten Norrtälje. Avdelningen i Fosie beräknas öppna i april 1998 och avdelningen i Norrtälje i november 1998.

För att de intagnas behov av psykiatrisk vård i den allmänna sjukvården skall tillgodosedes krävs bl.a. ett väl fungerande samarbete mellan kriminalvården och sjukvårdshuvudmännen. Av Kriminalvårdsstyrelsens årsredovisning för budgetåret 1995/96 framgår att samarbetet har förbättrats. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens bedömning får de intagna som har behov av slutna psykiatrisk vård generellt sett sina behov tillgodosedda men brister förekommer fortfarande. Kriminalvårdsstyrelsen anser att antalet platser vid enheter som är godkända för rättspsykiatrisk vård för intagna i anstalt inte är tillräckligt och att det medför att psykiatrin tvingas till alltför restriktiva bedömningar vad gäller de intagnas vårdbehov. Det innebär enligt Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att vårdtiden i vissa fall blir alltför kort.

Genom olika insatser, bl.a. genom att utbilda berörd personal i psykiatri, höjer kriminalvården kompetensen inom den egna organisationen för att bättre kunna ta hand om de intagna med psykiska störningar som inte kommer ifråga för vare sig stöдавdelning eller sjukhusvård.

Kriminalvårdsstyrelsen genomför tillsammans med Rättsmedicinalverket en studie för belysning av frågor om omfattningen av de psykiskt störda inom anstaltspopulationen och karaktären av deras psykiska störningar i syfte att bereda dem adekvat behandling. En slutrapport kommer att presenteras under våren 1998.

Stöдавdelningarna kommer att öppnas under innevarande år och nästa år. Erfarenheterna från avdelningarna kommer att utvärderas. Intagna som är i behov av sjukhusvård måste beredas sådan vård. När den studie som Kriminalvårdsstyrelsen och Rättsmedicinalverket utför tillsammans är avslutad, kommer regeringen att ta ställning till om det krävs några ytterligare åtgärder för att sjukhusvården av dessa intagna skall förbättras. Kriminalvården måste göra ytterligare insatser också för de intagna som inte kommer i fråga vare sig för stöдавdelning eller sjukhusvård. Regeringen följer kriminalvårdens arbete på det området och överväger fortlöpande om det krävs några åtgärder från regeringens sida.

Bekämpningen av narkotikamissbruk vid häkten och anstalter

Kriminalvården skall verka för att häkten och anstalter hålls fria från narkotika. Intagna narkotikamissbrukare som vill placeras på en anstaltsavdelning som är fri från narkotika skall beredas sådan placering.

Kriminalvården bedriver arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket i häkten och anstalter genom att differentiera de intagna, motivera de intagna att delta i behandlingsprogram, tillhandahålla behandlingsprogram, genomföra kontroller, dvs. urinprovstagningar och visitationer, och driva särskilda projekt.

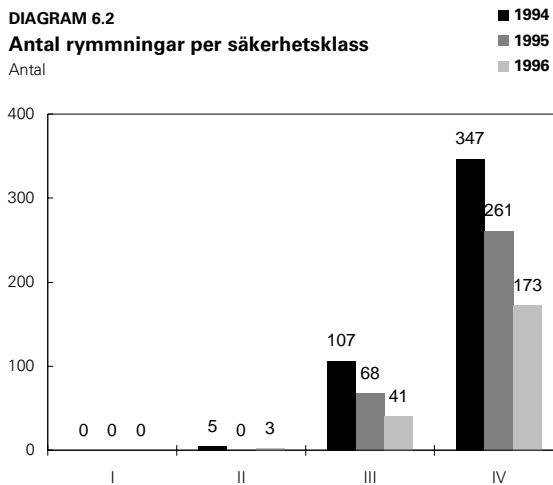
Antalet särskilda platser avsedda för motivations- och behandlingsarbete med narkotikamissbrukare var 538 stycken i oktober 1995 och 556 stycken i oktober 1996. Andelen intagna som får ta del av särskilda motivations- och behandlingsprogram och andra åtgärder mot narkotikamissbruk har under de senaste åren legat runt 40 procent. Den 1 april 1997 hade andelen ökat till drygt 46 procent. Det är angeläget att kriminalvården ökar sina insatser på området.

Under budgetåret har kriminalvården påbörjat ett projekt, KARTNARK, för att utreda frågor som i vid mening berör narkotikaproblemet i anstalter och häkten. Syftet är att utveckla statistik och andra informationskällor för att regelbundet kunna bedöma narkotikasituationen och vilka insatser som görs för att bekämpa narkotikan. Arbetet skall också resultera i förslag till åtgärder och strategier för en effektivare narkotikabekämpning. En rapport kommer att färdigställas under hösten 1997. Av den redovisning som hittills har lämnats framgår att antalet beslag av narkotika i häkten och anstalter är lågt. Samtidigt har antalet kontroller genom visitationer av bostadsrum och andra lokaler ökat. En klar majoritet av anstalter som tillfrågats om förekomsten av missbruk i anstalten har rapporterat att det sällan eller aldrig förekommer missbruk. Regeringen följer arbetet.

Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med fortsatt intensitet. Det projekt som kriminalvården har inlett för att bättre kunna bedöma narkotikaproblemets omfattning och följa upp de åtgärder som vidtas är angeläget. Sådan kunskap är en förutsättning för att kriminalvården skall kunna förbättra metoderna för att komma till rätta med narkotikaproblemen och bereda missbrukare adekvat vård.

Säkerheten

Det totala antalet rymningar direkt från anstalt fortsätter att minska.



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Under den senaste femårsperioden har andelen permissioner som missköts genom att den intagne inte återkommer i rätt tid minskat från 0,8 procent 1992 till 0,3 procent 1996.

6.3.3 Häkten

En strävan inom kriminalvården är att bedriva verksamheten vid häktena under humanare former och att intagna skall ges ökad möjlighet till gemenskap. Kriminalvårdsstyrelsen har i det s.k. häktesuppdragets slutrapport redovisat vilka åtgärder som vidtagits och lämnat förslag till förändringar som bör vidtas för att verksamheten vid häktena skall få en humanare utformning. Av slutrapporten framgår bl.a. att antalet platser för gemenskap ökar kontinuerligt. Under vardagarna är emellertid 30 procent av de intagna inte aktuella för gemensamma aktiviteter av olika skäl t.ex. rättegångar, förhör och läkarbesök.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att ett av hindren för en ökad gemenskap är begränsade lokal- och personalresurser. Styrelsen bedömer att de åtgärder som kan vidtas framöver för att öka omfattningen av gemenskap är förändringar av lokaler, om-disponerade personalresurser och införande av häktesavdelningar i anstalt. Kriminalvårdsstyrelsen har också utarbetat ett förslag till policydokument för ökad gemenskap vid häktena. Innehållet och omfattningen av olika aktiviteter för häktade med eller utan restriktioner kommer att mätas från och med budgetåret 1997. För att bevaka att humaniseringen av häktesverksamheten fortsätter och för att bättre följa utvecklingen kommer Kriminalvårdssty-

relsen att öka sin tillsyn. Av häktesuppdragets slutrapport framgår vidare att kriminalvården ser över besöksmöjligheterna och särskilt uppmärksammar möjligheterna till gemenskap för häktade kvinnor. I slutrapporten konstaterar Kriminalvårdsstyrelsen också att möjligheterna att utforma en humanare häktesverksamhet för häktade med åklagarrestriktioner är begränsade. S.k. samsittning med annan häktad med åklagarrestriktioner förekommer dock.

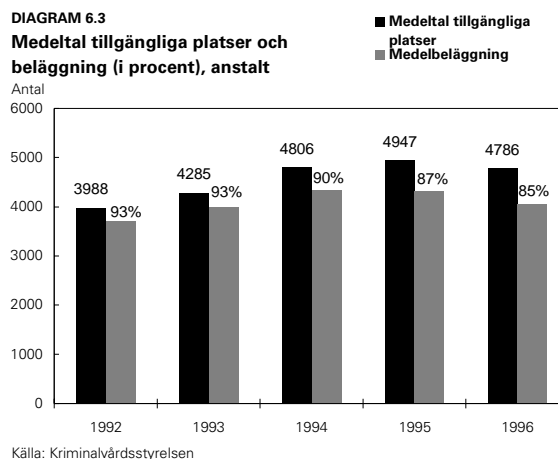
Regeringen anser, liksom Kriminalvårdsstyrelsen, att väsentliga åtgärder vidtagits men att det krävs fortsatta insatser när det gäller såväl lokaler som verksamhet vid häktena för att förbättra förhållandena.

6.3.4 Beläggningssituationen och kostnaderna för anstalts- och häktesplatserna

Det kan konstateras att antalet lagakraftvunna fängelsedomar har minskat från drygt 15 200 år 1994 till omkring 14 700 år 1995 och till drygt 13 500 år 1996. Minskningen har fortsatt under det första halvåret 1997.

Beläggningen vid kriminalvårdsanstalterna minskar. År 1995 var medelbeläggningen ca 87 procent av tillgängliga platser. Under år 1996 minskade nivån till 85 procent. Det första halvåret 1997 var i medeltal 78 procent av 4 683 platser belagda.

Diagrammet nedan visar medelbeläggning i procent av antalet tillgängliga platser och medelantalet platser i anstalt under tiden 1992–1996.



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Under tiden den 1 januari – 30 juni 1997 erbjöds 4 269 dömda att avtjäna sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den 30 juni hade 60 procent ansökt. Av ansökningarna beviljades 87 procent. Den 30 juni hade 78 procent fullföljt verkställigheten och 4 procent hade avbrutit den. Under det första halvåret 1997 avtjänade i me-

deltal 370 dömda per dag sitt fängelsestraff genom intensivövervakning. Den 1 juni pågick intensivövervakning för 436 personer. (Jfr. också avsnitt 6.3.1).

Dygnskostnaden för en anstaltsplats varierar mellan de olika säkerhetsklasserna. Totalt har kostnaden per producerat värddygn för anstalterna ökat med 101 kronor, 6 procent, mellan budgetåret 1994/95 och år 1996. Vid anstalterna i den lägsta säkerhetsklassen var ökningen 252 kronor, 23 procent, och vid de övriga säkerhetsklasserna 88–114 kronor, 5–7 procent. Under budgetåret 1994/95 var kostnaden för ett producerat värddygn i den lägsta säkerhetsklassen 1 290 kronor och i den högsta säkerhetsklassen 1 956 kronor. Den ökade kostnaden beror enligt Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. på att antalet intagna minskat relativt kraftigt utan att kostnaderna har kunnat reducerats i samma takt.

Den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll och minskningen av antalet lagakraftvunna domar har medfört att regeringen på framställan av Kriminalvårdsstyrelsen beslutat att 13 anstalter skall läggas ner under år 1997. Antalet platser vid anstalterna kommer därmed att minska med omkring 625. Vissa avvecklingskostnader för anstalterna kommer dock att belastas kriminalvården under framför allt åren 1998–2000.

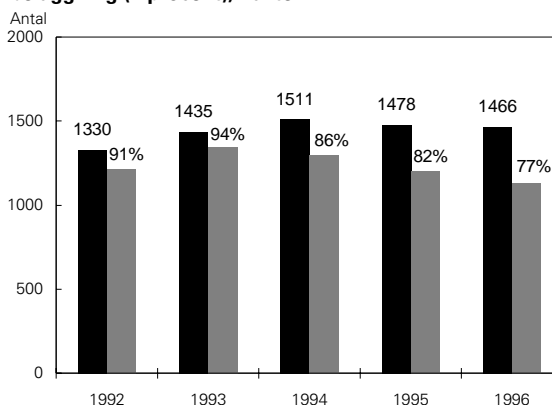
För år 1998 prognostiserar Kriminalvårdsstyrelsen med en medelbeläggning på omkring 3 500 intagna. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens planer kommer antalet nominella platser 1998 att vara i medeltal 4 414. Det skall jämföras med att antalet nominella platser det första halvåret 1997 var 4 726. Att skillnaden inte är större, trots beslut om nedläggningar, beror på att ett antal nya platser öppnas under 1998, bl.a. stödavdelningar.

Regeringen avser att föreslå att halvtidsfrigivningen avskaffas och att villkorlig frigivning skall kunna beviljas först sedan två tredjedelar av strafftiden har avtjänats. Enligt preliminära beräkningar kommer det att innebära att medelbeläggningen kommer att öka med 100 intagna per år, vilket motsvarar en kostnad på ca 46 miljoner kronor.

Medelbeläggningen vid häktena har sedan mitten av 1980-talet ökat årligen fram till budgetåret 1993/94. Därefter har beläggningen successivt minskat. År 1995 var medelbeläggningen 82 procent. Under år 1996 minskade beläggningen till 77 procent. De första sex månaderna 1997 var 77 procent av de 1 453 tillgängliga platserna belagda.

Diagrammet nedan visar medelbeläggningen i procent av antalet tillgängliga platser och medelantalet platser i häkten under tiden 1992 - 1996.

DIAGRAM 6.4
Medeltal tillgängliga platser och beläggning (i procent), häkte



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Den 1 oktober 1995 hade 27 intagna i häkte med verkställbar dom väntat i mer än sju dagar på en placering i anstalt. Motsvarande siffra den 1 oktober 1996 var 10 stycken.

Genomsnittssiffran för antalet förvarstagna enligt utlänningslagen som har placerats i häkte har under tiden 1995-1996 gått ned från 37 till 26. Från den 1 oktober 1997 kommer Statens Invandrarverk att ta över ansvaret från polismyndigheterna för personer som tas i förvar. Invandrarverket tar då också över ansvaret för att hålla förvarlokaler. Placeringar i häkte och arrester av förvarstagna skall därefter förekomma endast i rena undantagsfall.

Totalt har kostnaderna per värddygn för häktena ökat med 407 kronor, 22 procent, mellan budgetåret 1994/95 och år 1996. Av ökningen utgör 237 kronor, 25 procent, personalkostnader och 139 kronor, 52 procent, hyreskostnader. De ökade personalkostnaderna per värddygn hänger enligt Kriminalvårdsstyrelsen främst samman med att beläggningen har minskat kraftigt samtidigt som antalet platser har ökat. De höjda hyreskostnaderna beror till stor del på att häktesorganisationen tillförts nya lokaler med förhållandevis dyra hyresavtal.

Kriminalvårdsstyrelsen har fått i uppdrag att utveckla metoderna när det gäller att göra prognoser avseende beläggningsutvecklingen. Arbetet med att utveckla prognosmetoder skall intensifieras för att kriminalvården skall kunna beräkna resursåtgången bättre.

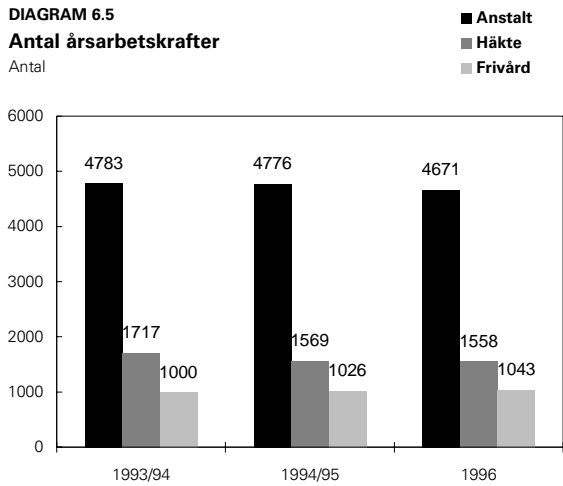
6.3.5 Personalsituationen

Antalet årsarbetskrafter inom kriminalvården var 7 937 år 1996, varav 4 671 vid anstalter. I häktena var antalet årsarbetskrafter 1 588 och i frivården 1 043. Antalet anställda inom kriminalvården var år 1996 i genomsnitt 8 580. Skillnaden mellan antalet årsarbetskrafter och antalet anställda beror på

DIAGRAM 6.5

Antal årsarbetskrafter

Antal



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

att det inom kriminalvården finns ett relativt stort antal vikarier som arbetar endast en viss del av året eller enstaka dagar under en månad. Av diagrammet ovan framgår hur antalet årsarbetskrafter har förändrats under perioden 1993/94–1996.

I samband med att kontaktmannaskap infördes i anstalterna genomfördes också en ändring av vårdpersonalens arbetstidsscheman, som innebär att huvuddelen av personalen nu arbetar antingen dagtid eller natttid. Det har medfört en effektivitetsvinst. När det gäller vårdpersonal var antalet anställda i förhållande till antalet intagna lika stort på dagtid år 1996 som under budgetåret 1993/94.

6.4 Förändringar inom kriminalvården

6.4.1 Fortsatt utveckling av verkställighetens innehåll

Kriminalvården har en viktig uppgift i det brottsförebyggande arbetet. Verksamheten skall inriktas på åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott. Kriminalvården skall därför erbjuda brotts- och missbruksrelaterade program, utbildning, social träning och meningsfulla fritidsaktiviteter. Intagna i anstalt och häkte skall ha möjlighet att arbeta. Kriminalvården skall medverka till att de intagna får sådan behandling och sådant stöd att de efter frigivningen kan leva ett laglydigt liv.

Program som syftar till att påverka den dömda att inte återfalla i brott och missbruk finns nu såväl vid häkten och anstalter som inom frivården. Det rör sig bl.a. om brottsrelaterade och missbruksrelaterade program. Dessa program riktar sig främst till alkohol- och narkotikamissbrukare, till sexualbrottsdömda och andra dömda för våldsbrott. All programverksamhet skall utvecklas ytterligare i syfte att

minska risken för återfall i brott. De dömda som bedöms vara i behov av deltagande i sådan verksamhet skall erbjudas möjlighet att delta.

Många av dem som är föremål för kriminalvård har brister i sin grundläggande utbildning. En viktig uppgift för kriminalvården måste därför vara att se till att de dömda får möjlighet att komplettera sin utbildning för att förbättra deras möjlighet att få ett arbete och leva ett laglydigt liv. En annan angelägen uppgift är att medverka till att dömda med psykiska störningar får adekvat behandling.

I det brottsförebyggande arbetet är det väsentligt att kriminalvården skapar förutsättningar för en bra frigivningssituation för de intagna i anstalt. Insatser som bidrar till att behandling och andra åtgärder som inletts under verkställigheten kan fullföljas efter verkställighetens slut skall prioriteras. De insatser som görs för att den intagne skall få bostad, sysselsättning och försörjning vid frigivningen skall öka. Det krävs också att andra myndigheter deltar aktivt i detta arbete. Samhället som helhet måste ge stöd åt de intagna inte bara inför deras frigivning utan också under den tid som följer närmast därefter. Regeringen överväger att ge ett uppdrag till berörda myndigheter att inkomma med förslag till åtgärder för att förbättra de intagnas frigivningssituation och därigenom minska risken för återfall i brott.

6.4.2 Fortsatt humanisering av häktesverksamheten

I en human och modern rättsstat är det en angelägen uppgift att se till att frihetsberövanden utformas på ett sådant sätt att de inte är mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till de skäl som föranleder åtgärderna. När det gäller häktade blir frihetsberövandet många gånger ingripande och det är angeläget att motverka onödiga restriktioner och ingrepp. Under senare år har några nya häkten tagits i bruk med bättre förutsättningar för en human häktesverksamhet. Vid andra häkten har det genom ombyggnad skapats utökade gemensamhetsutrymmen. Som framgår av avsnitt 6.3.3 vidtas även andra åtgärder från kriminalvårdens sida i syfte att skapa en humanare häktesverksamhet, bl.a. genom att erbjuda de intagna sysselsättning. Program som syftar till att motivera intagna som har missbruksproblem till behandling skall utökas och förbättras. Ytterligare åtgärder bör också vidtas i syfte att utveckla kontaktmannaskapet. När det gäller intagna med restriktioner är det bl.a. viktigt att förbättra samarbetet mellan häktena och åklagarna så att de besök och andra aktiviteter som kan genomföras utan att utredningen äventyras kommer till stånd.

I häktesuppdragets slutrapport har Kriminalvårdsstyrelsen lämnat förslag till lagändringar som kan skapa förutsättningar för en bättre häktesverksam-

het. Dessa förslag har remissbehandlats tillsammans med förslag om ändrade regler för beslut om restriktioner för häktade som tagits fram inom Justitiedepartementet (Ds 1996:46). En proposition bör kunna avlämnas till riksdagen under året.

6.4.3 Säkerheten och de långtidsdömdas situation

En hög grad av säkerhet vid anstalterna och häktena skall vidmakthållas. Säkerheten skall hållas på en sådan nivå att avvikelser direkt från anstalt och häkte eller i samband med permissioner och andra utviselser minimeras. Vidare skall säkerheten för alla intagna och anställda inom kriminalvården vara hög. Kriminalvården skall också uppmärksamma säkerheten för de kvinnor som är intagna i anstalter där både män och kvinnor placeras.

Hot och våld mellan de intagna skall förebyggas. Ett viktigt led i detta är att personalen har en kunskap om de intagna som de arbetar med och har en daglig kontakt med dem. Personalen skall därför arbeta nära de intagna. Kontaktmannaskapet har alltså stor betydelse för säkerheten. En väl avvägd differentiering av de intagna är ett annat viktigt inslag. Visitationer av bostadsrum och andra utrymmen måste göras regelbundet för att möjliggöra upptäckt av föremål som kan användas som tillhyggen.

Med anledning av upploppet vid Kriminalvårdsanstalten Tidaholm i juli 1994 tillsatte Kriminalvårdsstyrelsen en arbetsgrupp för att analysera det som hade inträffat och lämna förslag till åtgärder för att förhindra liknande händelser i framtiden. Den s.k. Analysgruppen presenterade år 1995 rapporten, "Oro och upplopp på fängelser - ett förslag till motverkan". Ett av förslagen i rapporten var att minska storleken på den grupp intagna som vistas tillsammans. I det syftet är nu kriminalvårdsanstalterna i de högsta säkerhetsklasserna föremål för ombyggnad. Kriminalvårdsstyrelsen ser också över dessa anstalters organisation och utvecklar verkställighetens innehåll ytterligare i syfte att öka säkerheten.

Analysgruppens rapport behandlar också de långtidsdömdas situation. Andelen långtidsdömda har ökat under senare år. De intagna som avtjänar långa straff har särskilda behov. Verkställigheten måste planeras så att innehållet i de intagnas sysselsättningen varierar. Även fritiden måste vara innehållsrik. För de långtidsdömda är det vidare särskilt viktigt att det finns goda besöksmöjligheter i anstalterna. Med Analysgruppens rapport som utgångspunkt har kriminalvården vidtagit åtgärder som syftar till att skapa bättre förhållanden för den gruppen. Den s.k. mottagningsavdelningen vid Kriminalvårdsanstalten Kumla, som öppnades den 1 april 1997, möjliggör en bättre planering av verkställigheten. Besökslägenhe-

ter för förbättrade besöksmöjligheter finns på flera anstalter.

Det är viktigt att det långtidsdömdas särskilda behov fortsätter att uppmärksammas, liksom säkerheten i anstalterna. Kriminalvårdsstyrelsen skall för regeringen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och kommer att vidtas med anledning av Analysgruppens rapport. Sedan Kriminalvårdsstyrelsen har lämnat sin redovisning, kommer regeringen att ta ställning till om det krävs några åtgärder från regeringens sida.

I 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt finns bestämmelser om särbehandling av långtidsdömda. Särbehandlingen innebär bl.a. att sådan intagen inte får beviljas annan permission än särskild permission. Regeringen överväger att föreslå ändringar i bestämmelserna som möjliggör en mer individuell bedömning i varje enskilt fall.

6.4.4 Ny lokal organisation

Under 1996 hemställde Kriminalvårdsstyrelsen att regeringen skulle ändra principerna för den lokala organisationen så att det skulle bli möjligt att inom samma myndighet bedriva verksamhet inom häkte, anstalt och frivård. Bakgrunden till Kriminalvårdsstyrelsens framställning var de nya krav som ställs på organisationen genom försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll, den ökade programverksamheten samt behovet av samverkan med andra myndigheter och högre administrativ kompetens. I budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) delade regeringen Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att det bör bli möjligt att bedriva häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet inom samma myndighet. Sedan Kriminalvårdsstyrelsen inkommit med förslag om vilka lokala kriminalvårdsmyndigheter som skall finnas och vilka verksamhetsgrenar som skall ingå i dem har regeringen beslutat om ny lokal organisation i enlighet med förslaget. Beslutet innebär att de nuvarande drygt 140 lokala myndigheterna den 1 januari 1998 ersätts med 37 kriminalvårdsmyndigheter. Av dessa innehåller 22 samtliga tre verksamhetsgrenar – häkte, anstalt och frivård – och nio innehåller två verksamhetsgrenar. Fem anstalter (Hall, Kumla, Norrtälje, Malmö och Tidaholm) och ett häkte (Stockholm) utgör egna myndigheter.

Den nya lokala organisationen syftar bl.a. till att skapa verksamhetsmässiga fördelar både i kriminalvårdens inre organisation och i samarbetet med andra myndigheter och organ. Ett effektivt samordnat resursutnyttjande har betydande fördelar inte minst vid en utbyggnad av alternativen till fängelsestraff, men också för utvecklingen och genomförande av gemensamma motivations- och påverkansprogram och bättre frigivningsförberedelser. Denna utveckling

kommer att kräva väsentligt utbyggd samverkan med andra myndigheter och organisationer. Resurserna kan dessutom utnyttjas effektivt genom att de administrativa funktionerna samordnas och förutsättningarna för en rationell och heltäckande planering ökar. Möjligheterna för personalen att arbeta med olika uppgifter förbättras också.

6.4.5 Ny beslutsordning i organisationsfrågor

Ett av syftena med den nya lokala organisationen är, som framgått, att skapa förutsättningar för en större flexibilitet och effektivitet vad gäller utnyttjandet av kriminalvårdens resurser. I samma syfte avser regeringen att överlämna till Kriminalvårdsstyrelsen att fatta beslut om häktes- och anstaltsorganisationen. Beslut om häktenas och anstaltens antal och lokalisering fattas av regeringen enligt förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket. Det är också regeringen som beslutar om anstaltens indelning i öppna och slutna. Regeringen avser att ändra instruktionen på sådant sätt att Kriminalvårdsstyrelsen i fortsättningen skall fatta beslut i dessa frågor. Kriminalvårdsstyrelsen skall samråda med Riksåklagaren, Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen samt berörda tingsrätter innan beslut om ändringar i organisationen fattas. Regeringen kommer att i regleringsbrevet för kriminalvården närmare ange de krav och riktlinjer som skall ligga till grund för häktes- och anstaltsorganisationen.

Regeringen skall alltså fatta beslut om landets indelning i regionmyndigheter och lokala myndigheter.

6.4.6 Unga lagöverträdare

Inom Justitiedepartementet har en departementspromemoria utarbetats som behandlar frågor om påföljdssystemet för unga lagöverträdare, Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32).

Förslagen som redovisas i promemorian bygger vidare på principen att barn och ungdomar som begått brott i första hand skall bli föremål för åtgärder inom socialtjänsten. I promemorian föreslås att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten ges ett tydligare innehåll. Det föreslås också att en ny frihetsberövande påföljd införs vilken skall kunna dömas ut för brott som någon begått innan han fyllt 18 år. Departementspromemorian har remissbehandlats och bereds nu i departementet. Regeringen avser att lämna en proposition till riksdagen i början av 1998.

6.5 Regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionsverkets iakttagelser

Riksrevisionsverket har i revisionsberättelsen för kriminalvården gjort bedömningen att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Riksrevisionsverket har framhållit att det i resultatredovisningen är svårt att på ett entydigt sätt definiera vad som utgör kriminalvårdens slutprestationer samt att redovisa kvaliteten och effekterna av verksamhetens olika delar. Därför föreslår Riksrevisionsverket att ett förtydligande bör ske i kommande regleringsbrev om hur kvaliteten i och effekterna av verksamhetens olika delar skall redovisas.

I årets regleringsbrev har kriminalvården ålagts att utveckla formerna för sin uppföljning, utvärdering och redovisning av verksamheten. Målsättningen för utvecklingsarbetet skall bl.a. vara att skapa förutsättningar för uppföljning och utvärdering av olika åtgärders effekter inom kriminalvårdens verksamhetsområden. Resultatmodellen skall kunna ligga till grund för redovisningen av kriminalvårdens verksamhet under budgetåret 1998. Regeringen följer detta arbete och kommer att överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas.

6.6 Anslag

D 1. Kriminalvården

1995/96	Utgift	5 414 385 ¹	Anslags-sparande	772 256
Därav 1996	Utgift	3 752 053		
1997	Anslag	3 837 161	Utgifts-prognos	3 858 161
1998	Förslag	3 376 390		
1999	Beräknat	3 660 530		
2000	Beräknat	3 892 203		

1. Beloppen anges i tusentals kronor

Regeringens överväganden

Avgiftsbelagd verksamhet

Kriminalvårdsstyrelsen disponerar inkomster från arbetsdriften inom kriminalvården. Inkomsterna beräknas för budgetåret 1998 till ca 155 mkr. För budgetåren 1999 och 2000 beräknas inkomsterna från arbetsdriften till ca 153 mkr respektive ca 150 mkr. För arbetsdriften gäller inte kravet på full kostnadstäckning. Inkomsterna täcker ungefär hälften av kostnaderna för arbetsdriften.

Slutsatser

Kriminalvårdens anslagsförbrukning har under de senaste åren varit lägre än anvisade anslag vilket innebär att kriminalvården har byggt upp ett stort anslagssparande på sammanlagt 772 mkr. Kriminalvårdens överskott för budgetåret 1995/96 var 498 mkr. Anslagssparandet har uppkommit främst till följd av en lägre beläggning vid häkten och anstalter än beräknat och på grund av att till- och ombyggnader av häkten och anstalter senarelagts eller uteblivit. Vidare har försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll medfört en lägre anslagsförbrukning. Dessutom har en ränteintäkt uppkommit.

I budgetpropositionen för 1997 gjorde regeringen bedömningen att kriminalvårdens anslag kan minskas med sammanlagt 423 mkr under budgetåren 1997 och 1998, varav 136 mkr under 1998. Bakgrunden till besparingskravet är framför allt att beläggningen vid såväl häkten som anstalter har minskat och att försöksverksamheten med elektronisk övervakning medför lägre kostnader för verkställighet av fängelsestraff. Besparingskravet grundas också på att det finns förutsättningar att utnyttja anstaltsplatserna effektivare och att omorganisationen av kriminalvårdens myndigheter skall leda till effektivare verksamhet. Vidare har anslaget för 1998 dragits ned med 64 mkr med anledning av överkompensation för hyreskostnader. Regeringen beslutade den 9 april 1997 om motsvarande indragning för 1997.

Beläggningen vid häkten och anstalter fortsätter att minska. Det beror bl.a. på att försöksverksamheten med elektronisk övervakning har utvidgats till hela landet från den 1 januari 1997 och på att antalet fängelsedomar minskar. Kriminalvårdsstyrelsen gör bedömningen att beläggningen kommer att fortsätta att minska under 1998. Mot denna bakgrund anser regeringen att utöver minskningen av anslaget med 136 mkr budgetåret 1998 kan 444 mkr av kriminalvårdens outnyttjade medel omfördelas under budgetperioden 1998 - 2000 inom rättsväsendet.

Omfördelningen innebär att kriminalvårdens anslag dras ner engångsvis med 312 mkr budgetåret 1998, 124 mkr budgetåret 1999 och 8 mkr budgetåret 2000. Den lägre anslagsramen under budgetperioden skall inte utgöra en planeringsram för kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvårdsstyrelsen skall i planeringen och budgeteringen av verksamheten utnyttja anslagssparandet för att täcka de engångsvisa neddragningarna av anslaget. Återstoden av anslagssparandet behövs bl.a. för att klara sparkravet och för att underlätta övergången till den nya lokala organisationen.

Vidare har vissa tekniska justeringar gjorts av anslaget som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med ca 83 mkr. Vidare minskas anslaget med ca 32 mkr med anledning av att lönekostnadspålägget 1998 ersätts med försäkringsmässigt beräknade premier fr.o.m. år 1998. Vidare tillförs anslaget engångsvis 9 mkr som kompensation för att kriminalvården finansierar uppräkningskostnaden för anslaget F1 Brottsförebyggande rådet i tilläggsbudgeten för år 1997.

Sammantaget föreslås därmed 1998 års anslag uppgå till 3 376 390 000 kronor. För åren 1999 och 2000 beräknas anslaget till 3 660 530 000 respektive 3 892 203 000 kronor.

På regeringens uppdrag har resursutnyttjandet inom bl.a. polisväsendet och domstolväsendet tidigare granskats. Regeringen avser nu att utreda hur kriminalvårdens resurser utnyttjas och om resurserna kan utnyttjas effektivare.