

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Promemorians lagförslag .....</b>	<b>9</b>
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt .....	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll .....	11
<b>3</b>	<b>Intensivövervakning med elektronisk kontroll.....</b>	<b>15</b>
3.1	Användningen av elektronisk övervakning .....	15
3.2	Formerna för verkställigheten.....	16
<b>4</b>	<b>Förstärkta frigivningsförberedelser .....</b>	<b>19</b>
4.1	Den pågående försöksverksamheten .....	19
4.2	Frigivningssituationen skall utredas .....	19
4.3	En successiv övergång från anstalt till frihet skall eftersträvas.....	20
4.4	Ett nytt utslussningsalternativ .....	21
4.5	Utvärderingen av försöksverksamheten.....	22

4.5.1	Frigivningsfrågorna i allmänhet .....	22
4.5.2	Intensivövervakning som utslussningsalternativ ....	23
<b>5</b>	<b>Försöksverksamheten bör fortsätta .....</b>	<b>27</b>
5.1	Arbetet med förstärkta frigivningsförberedelser måste fortsätta.....	27
5.2	Försöksverksamheten förlängs.....	28
<b>6</b>	<b>Försöksverksamheten utökas.....</b>	<b>31</b>
6.1	Fler bör ges möjlighet till verkställighet genom intensivövervakning .....	31
6.2	Målgruppen utökas.....	32
6.3	Det finns ingen anledning att ändra kriterierna för verkställigheten utanför anstalt.....	34
6.4	Tiden för intensivövervakningen .....	36
	Skälen för förslaget .....	36
<b>7</b>	<b>Intensivövervakning som alternativ till korta fängelsestraff .....</b>	<b>39</b>
7.1	Tiden för att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning utökas på försök .....	39
	Skälen för förslaget .....	39
7.2	Utformningen av intensivövervakningen skall inte förändras .....	43
<b>8</b>	<b>Elektronisk övervakning i anstalt .....</b>	<b>47</b>
<b>9</b>	<b>Ekonomiska konsekvenser .....</b>	<b>51</b>
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>55</b>

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt .....	55
Ikraftträdande.....	55
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll .....	56



# 1 Sammanfattning

En viktig kriminalpolitisk utgångspunkt är att i största möjliga utsträckning begränsa fängelsestraffets negativa effekter. De senaste årens reformer har därför varit inriktade på att finna bärkraftiga alternativ till fängelsestraffet. Samtidigt har vikten av att förbättra de dömdas förutsättningar att klara sig i samhället efter frigivningen allt mer kommit att uppmärksammas.

Intensivövervakning med elektronisk kontroll har visat sig vara en verkställighetsform som i princip upplevs lika ingripande som fängelse men som inte har fängelsets negativa konsekvenser. Det innebär att intensivövervakningen fyller en funktion både som ett trovärdigt alternativ till korta fängelsestraff och som ett sätt att få en kontrollerad övergång från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. Mot den bakgrunden föreslås i promemorian att användningen av intensivövervakningen skall utökas inom ramen för olika försöksverksamheter. Det skall ske dels genom att fler intagna får möjlighet att verkställa den sista delen av straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, dels genom att möjligheten att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning utökas till strafftider upp till sex månader.

Slutligen föreslås att kriminalvården ges i uppdrag att pröva hur den teknik som används vid intensivövervakning kan användas i anstalt, t.ex. på de utslussningsenheter som finns vid vissa anstalter. Försöksverksamheterna skall utgöra underlag för regeringens beredning av den nya kriminalvårdslag som Kriminalvårdskommittén arbetar med att ta fram.



## 2 Promemorians lagförslag

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Härigenom föreskrivs att 33 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 33 a §<sup>2</sup>

En intagen som avtjänar fängelse i lägst två år kan, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, medges att avtjäna högst fyra månader av straffet omedelbart före villkorlig frigivning genom verkställighet utanför anstalt. *Verkställigheten* skall ske genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

En intagen som avtjänar fängelse i lägst *arton månader* kan, för att underlätta hans eller hennes anpassning i samhället, medges att avtjäna högst fyra månader av straffet omedelbart före villkorlig frigivning genom verkställighet utanför anstalt. *En intagen som avtjänar fängelse i lägst två år kan, under samma förutsättningar, medges att verkställa*

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1990:11.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2001:510.

*högst sex månader av straffet omedelbart före villkorlig frigivning utanför anstalt. Verkställighet utanför anstalt skall i båda fallen ske genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.*

Medgivande till *sådan* verkställighet får inte lämnas om det kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel eller om särskilda skäl i övrigt talar mot verkställighet utanför anstalt.

Medgivande till verkställighet *enligt första stycket* får inte lämnas om det kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel eller om särskilda skäl i övrigt talar mot verkställighet utanför anstalt.

Av 7 § följer att beslut enligt denna bestämmelse inte får strida mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.



## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 5 och 11 §§ lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll<sup>3</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömda skall *undergå fängelse i högst tre månader*.

1 §<sup>4</sup>

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, om den dömda skall *avtjäna fängelse i högst sex månader*.

2 §<sup>5</sup>

I fall som avses i 1 § får, på ansökan av den dömda, beslutas att fängelsestraffet skall verkställas utanför anstalt. En ansökan får inte bifallas, om den dömda är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som ansökan avser eller om särskilda skäl annars talar mot verkställighet utanför anstalt.

Har den dömda tidigare undergått verkställighet utanför anstalt i form av intensivövervakning, får en ansökan bifallas endast om det därefter förflutit en period av minst tre år under vilken den dömda inte begått något brott som har föranlett strängare påföljd än böter.

För verkställigheten utanför anstalt skall gälla vad som föreskrivs i denna lag. Verkställigheten bedrivs under ledning av den

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:618.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1996:784.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1998:618. Ändringen innebär att fjärde stycket upphävs.

lokala kriminalvårdsmyndighet inom vars verksamhetsområde den dömden har sin bostad.

*Äger villkorlig frigivning rum, skall bestämmelserna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt tillämpas på den fortsatta verkställigheten av fängelsestraffet.*

5 §<sup>6</sup>

Den dömden skall betala en avgift, om det är motiverat med hänsyn till hans möjligheter att erhålla inkomst under verkställigheten utanför anstalt.

Avgiften uppgår till femtio kronor per dag som verkställigheten skall pågå, dock högst 3 000 kronor. Avgiften skall betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

Avgiften uppgår till femtio kronor per dag som verkställigheten skall pågå, dock högst 6 000 kronor. Avgiften skall betalas i förskott och tillföras brottsofferfonden.

## 11 §

Har den dömden ansökt om att få undergå verkställighet av dom på fängelse utanför anstalt, får han inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan ansökan slutligt prövats. Den dömden får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om

1. ansökan har gjorts efter den dag han enligt föreläggande som avses i 10 § första stycket lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,

2. han tidigare har gjort en ansökan om att få undergå verkställighet av straffet utanför anstalt,

3. det är uppenbart att ansökan inte gäller ett fall som avses i 1 § denna lag, *eller*

3. det är uppenbart att ansökan inte gäller ett fall som avses i 1 § denna lag,

---

<sup>6</sup> Senaste lydelse 1996:784.

*4. det är uppenbart att  
ansökan inte kan bifallas på  
grund av bestämmelsen i 2 §  
andra stycket, eller*

4. han är häktad.

5. han är häktad.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005 .



## 3 Intensivövervakning med elektronisk kontroll

### 3.1 Användningen av elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning som hjälpmedel vid straffverkställighet började användas i USA på 1980-talet. Tekniken är baserad på radiokommunikation och gör det möjligt att elektroniskt kontrollera att den dömda finns på en viss plats, t.ex. i sin bostad.

I Sverige har elektronisk övervakning använts sedan 1994, då den på försök infördes som ett sätt att verkställa korta fängelsestraff utanför anstalt. Från och med den 1 januari 1999 är försöksverksamheten permanentad och fängelsestraff upp till tre månader kan verkställas utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Sedan den 1 oktober 2001 pågår också en försöksverksamhet som gör det möjligt för långtidsdömda att, som ett led i utslussningen, verkställa de sista månaderna utanför anstalten genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Under senare år har elektronisk övervakning fått en kraftig utbredning i Europa. Tekniken används i ett tiotal europeiska länder och i ytterligare ett antal länder planeras införandet av sådan övervakning. Till skillnad mot vad som gäller i Sverige används tekniken i övriga Europa huvudsakligen för att slussa ut intagna från långa fängelsestraff.

### 3.2 Formerna för verkställigheten

Verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll sker under ledning av den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Verkställigheten innebär att den dömda förbjuds att lämna sin bostad annat än för vissa, av kriminalvården, bestämda ändamål och på särskilt angivna tider. Sådana ändamål kan vara arbete, studier, behandling eller deltagande i kriminalvårdens programverksamhet. Det krävs att den dömda har någon form av sysselsättning som kan schemaläggas men det behöver inte vara ett ordinarie, avlönat arbete. Det kan också vara fråga om en samhällstjänstliknande sysselsättning som kriminalvården ordnar eller en sysselsättningsfrämjande åtgärd som arbetsförmedlingen erbjuder. Kriminalvården kan även meddela andra föreskrifter för verkställigheten. Att utgångsförbudet efterlevs kontrolleras med elektroniska hjälpmedel och genom kriminalvårdens hembesök. I samband med hembesöken kontrolleras också att alkohol- och drogförbudet efterlevs.

Det elektroniska kontrollsystemet består av tre delar; en sändare som den övervakade bär runt fotleden, en mottagare som placeras i den övervakades bostad och ansluts till telenätet samt en centraldator hos kriminalvården. Om den övervakade, under tid då han eller hon har utgångsförbud, avlägsnar sig längre från mottagaren än sändarens räckvidd medger informerar mottagaren via telenätet centraldatorn om det inträffade. Kriminalvården kan då vidta erforderliga åtgärder.

Sedan försöksverksamheten inleddes har de tekniska förutsättningarna för intensivövervakningen blivit allt bättre. Det är numera möjligt att övervaka vissa klienter elektroniskt även under arbetstid. Det är också tekniskt möjligt att komplettera systemet med ett elektroniskt instrument för att kontrollera alkoholpåverkan. En äldre version av ett sådant instrument användes redan under den inledande försöksverksamheten, men tekniken hade då så stora brister att kriminalvården övergick till manuella kontroller. Det nya

instrumentet för att kontrollera alkoholpåverkan används med framgång i USA men har ännu inte använts i Sverige.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har på regeringens initiativ utvärderat intensivövervakningen. Av BRÅ:s utvärderingar (BRÅ-rapport 1999:4 och 2003:4) framgår att intensivövervakningen är en verkställighetsform som i princip upplevs lika ingripande som fängelse men som inte har fängelsets negativa konsekvenser. BRÅ:s utvärderingar visar att intensivövervakningen fyller en funktion både som ett trovärdigt alternativ till korta fängelsestraff och som ett sätt att få en kontrollerad övergång från vistelse i anstalt till vistelse i frihet. De goda erfarenheterna av intensivövervakningen gör att det finns skäl att överväga en utökning av användningsområdet. I denna promemoria kommer därför en utökad användning av intensivövervakningen att föreslås.





## 4 Förstärkta frigivningsförberedelser

### 4.1 Den pågående försöksverksamheten

En viktig uppgift för kriminalvården är att minska återfallen i brott. Tiden i anstalt och under övervakning skall därför vara inriktad på åtgärder som ökar de dömdas förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet och droger efter verkställigheten. Det är väl känt att själva övergången från vistelse i anstalt till vistelse i frihet är en kritisk punkt när det gäller risken för återfall i brott. Det säger sig självt att den som friges från anstalt utan att ha bostad, försörjning och sysselsättning ordnad löper en ökad risk att återfalla i brott och missbruk. Det är därför viktigt att frigivningen är väl förberedd och att den om möjligt sker successivt. Mot den bakgrunden inleddes den 1 oktober 2001 en treårig försöksverksamhet med att intensifiera och strukturera arbetet med frigivningsförberedelser (prop. 2000/01:76, bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198). Som ett led i försöksverksamheten infördes en möjlighet för intagna att avtjäna den sista delen av ett långt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

### 4.2 Frigivningssituationen skall utredas

Försöksverksamheten innebär att frigivningsförberedelserna under den sista tiden i anstalt skall vara särskilt inriktade på

konkreta åtgärder för att underlätta övergången till livet i frihet. Kriminalvården skall, i samråd med berörda myndigheter, organisationer och enskilda, på ett strukturerat sätt utreda och planera frigivningssituationen.

Utredningen skall syfta till att den intagne vid frigivningen i möjligaste mån skall ha sin försörjning ordnad genom arbete eller på annat sätt och att han eller hon skall ha tillgång till bostad. Om den intagne behöver undervisning, utbildning eller ekonomiskt, socialt eller medicinskt stöd efter frigivningen skall åtgärder vidtas så att dessa behov så långt som möjligt kan tillgodoses. Det innebär inte att kriminalvården skall ta över andra myndigheters ansvar. Kriminalvården har inte till uppgift att tillgodose sådana behov och har inte heller resurser till det. I propositionen poängterades särskilt att den s.k. normaliseringsprincipen innebär att det är de vanliga samhällsorganen som ansvarar för att de intagna, precis som andra samhällsmedborgare, får den hjälp med bostad, arbete, försörjning etc. som de behöver (a.a. s. 17 f). Det är däremot kriminalvårdens ansvar att aktivt verka för att behoven identifieras, och i möjligaste mån tillgodoses, genom att förmedla kontakter mellan de intagna och olika samhällsorgan samt vara drivande när det gäller formerna för samarbetet med andra huvudmän.

#### **4.3 En successiv övergång från anstalt till frihet skall eftersträvas**

En målsättning för försöksverksamheten är att det för varje intagen med en längre strafftid skall finnas en planering för en strukturerad övergång från anstalt till frihet. I propositionen anges att det i normalfallet bör innebära någon form av placering eller aktivitet åtminstone delvis utanför anstalten (a.a. s. 17).

Enligt 33 § lagen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall kriminalvården i varje enskilt fall överväga förutsättningarna för att bevilja den intagne frigång enligt 11 §, verkställighet utanför anstalt enligt 33 a § eller vistelse utanför anstalt enligt 34 § KvaL.

Frigång innebär att den intagne mot slutet av verkställigheten får tillstånd att vistas utanför anstalten under arbetstid för att t.ex. arbeta, utbilda sig eller gå på behandling. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens praxis medges frigång i regel inte för längre tid än sex månader.

En placering enligt 34 § KvaL innebär som regel att den intagne får vistas på något behandlingshem för att genomgå vård eller annan behandling mot missbruk av alkohol, droger eller andra beroendeframkallande medel.

#### **4.4 Ett nytt utslussningsalternativ**

Det nya utslussningsalternativet, som infördes genom försöksverksamheten, gör det möjligt för långtidsdömda att avtjäna den sista delen av verkställigheten utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. En intagen som avtjänar fängelse i lägst två år kan, som ett led i utslussningen, få verkställa de sista fyra månaderna av straffet omedelbart före villkorlig frigivning utanför anstalt. Det möjliggör för den intagne att tillbringa den sista tiden före villkorlig frigivning utanför anstalt och ägna sig åt arbete eller någon annan form av sysselsättning. Den intagne ges därmed möjlighet att bygga upp sin tillvaro och vänja sig vid livet utanför anstalt samtidigt som han eller hon kan stå under effektiv övervakning och få del av den hjälp och det stöd som kriminalvården och andra myndigheter kan erbjuda. Den intagne får genom intensivövervakningen mer stöd och hjälp än efter den villkorliga frigivningen. Kontrollen är också större. Övergången från anstalt till frihet blir därmed inte lika dramatisk.

En förutsättning för att få delta i försöksverksamheten är att det inte kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruk av alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel. Det får inte heller finnas några särskilda skäl i övrigt som talar mot verkställighet utanför anstalt. Det krävs vidare att den intagne har tillgång till bostad, med elektricitet och telefon samt att han eller hon har en ordnad

sysselsättning. Många långtidsdömda saknar dessa förutsättningar. De måste därför använda tiden i anstalt för att, med hjälp av t.ex. socialtjänst och arbetsförmedling bygga upp förutsättningarna för att den sista delen av straffet skall kunna verkställas genom intensivövervakning. Kriminalvården har här en viktig roll att fylla för att hjälpa den intagne genom att förmedla kontakter etc.

Av de uttalanden som gjordes i förarbetena framgår vidare följande (a. prop. s. 21 f.). Den som sammanbor med den intagne måste samtycka till att verkställigheten sker i bostaden. Har brottet riktats mot en familjemedlem bör verkställighet inte ske i det gemensamma hemmet. En utlänning som skall utvisas bör inte verkställa någon del av ett fängelsestraff med intensivövervakning. Framstår det som orealistiskt att den intagne skall kunna hantera intensivövervakningen utgör det också ett skäl mot verkställighet utanför anstalt. Det kan också finnas andra fall då brottets karaktär eller gärningsmannens person gör att det skulle te sig oförsvarligt att bifalla en ansökan. Samhällsskyddsaspekten måste tillmätas stor vikt och riskbedömningar måste utgöra en viktig del av den individuella prövningen. Det betonas särskilt att syftet med verkställigheten skall vara att främja den intagnes anpassning i samhället. Bara om verkställigheten kan antas fylla ett sådant syfte skall den beviljas.

## **4.5 Utvärderingen av försöksverksamheten**

### **4.5.1 Frigivningsfrågorna i allmänhet**

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. BRÅ har i en första rapport i april 2003 redogjort för hur kriminalvården arbetar med frigivningsfrågorna. I rapporten konstaterar BRÅ att försöksverksamheten inneburit att förutsättningarna för en bra planering och dokumentation har ökat genom att bättre rutiner för

verkställighetsplaneringen har införts. BRÅ konstaterar vidare att kontakten med socialtjänst och arbetsförmedling upprättats men att detta för många intagna inte inneburit någon lösning på problemen med bostad och sysselsättning. BRÅ anför vidare att, trots intentionerna i den proposition som ligger till grund för försöksverksamheten, skrevs 60 procent av de intagna ut direkt från sluten anstalt och endast en fjärdedel av dem som frigavs efter minst sex månaders strafftid hade haft någon form av utslussningsinsats. BRÅ anser att kriminalvården borde arbeta mer med att utveckla metoder för att motivera de intagna att själva vilja förändra sin sociala situation och delta i programverksamhet. BRÅ framhåller slutligen att fler intagna behöver någon form av utslussning för att förbereda frigivningen.

BRÅ:s slutredovisning i den del som avser frigivningsfrågorna i allmänhet skall avlämnas den 1 april 2004 och kommer att innehålla en uppföljning av försöksverksamhetens utveckling.

#### **4.5.2 Intensivövervakning som utslussningsalternativ**

BRÅ har i en särskild rapport utvärderat den delen av försöksverksamheten som innebär en möjlighet för långtidsdömda att avtjäna den sista delen av ett långt fängelsestraff genom intensivövervakning (Fängelse i frihet, BRÅ rapport 2003:4). Av rapporten framgår bl.a. följande.

– Under 2002 ansökte 315 personer, vilket uppskattningsvis motsvarar 40 procent av de långtidsdömda, om att få verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning. Av dessa beviljades 48 procent, vilket motsvarar 20 procent av hela gruppen långtidsdömda, verkställighet genom intensivövervakning. 25 % av ansökningarna avslogs och 27 % avskrevs på grund av att den intagne återkallat sin ansökan.

– Den gruppen som beviljades intensivövervakning hade en gynnsammare bakgrund än andra långtidsdömda. De flesta som beviljades intensivövervakning hade inte tidigare varit dömda för brott. Nästan ingen hade missbrukat alkohol eller andra droger

under de senaste sex månaderna före ansökan. De som beviljades intensivövervakning hade även i övrigt en mer gynnsam bakgrund än andra långtidsdömda. De hade högre utbildning och var i större utsträckning gifta eller sammanboende. Deras sociala situation var betydligt bättre. De flesta hade egen bostad eller bodde i en bostad som tillhörde en familjemedlem. De hade också i större utsträckning en framtidsinriktad sysselsättning och försörjning som baserades på eget arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd.

– Drygt tio procent av dem som valde att inte söka om verkställighet genom intensivövervakning uppfyllde kraven för att delta i försöksverksamheten. En orsak till att de inte sökte var att de ansåg att det var för mycket regler och kontroll förenade med intensivövervakningen. Flera tyckte att frigång var ett bättre alternativ, eftersom det innebär en möjlighet både att vistas utanför anstalt på dagtid och ha relativt täta permissioner.

– Få klienter misskötte sig under intensivövervakningen. Utöver den kontroll som den elektroniska övervakningen innebär kontrollerades klienterna genom besök i hemmet, på arbetsplatsen och genom telefonkontroller. Vid kontrollbesöken togs regelmässigt utandningsprov och ibland också urinprov. Endast sex procent av klienterna misskötte sig under övervakningstiden. I samtliga fall av misskötsel ledde överträdelsen till att intensivövervakningen omedelbart hävdes och klienten återfördes till anstalt för att avtjäna återstående strafftid.

– De flesta klienter var nöjda med intensivövervakningen. Den motsvarade deras förväntningar eller fungerade till och med bättre än de hade trott. De flesta av dem önskade att de hade kunnat få ha intensivövervakning under längre tid än fyra månader.

– BRÅ ifrågasätter om intensivövervakningen tillämpas för rätt målgrupp och konstaterar att om intensivövervakningen skall kunna fungera återfallsförebyggande kan det kanske vara nödvändigt att en något högre risk för misskötsamhet accepteras när ansökningarna beviljas än vad som hitintills varit fallet.

– BRÅ konstaterar att begränsningen att den intagne skall ha minst två års strafftid, i kombination med den stränga bedömningen av risken för misskötsamhet, gör tillämpningsområdet begränsat och ifrågasätter om verksamheten har rätt omfattning. Enligt BRÅ:s bedömning kan det också finnas skäl att undersöka om graden av frihetsinskränkning är den rätta under intensivövervakningen.

– BRÅ anser att intensivövervakningen skulle kunna utökas genom att

- kriminalvården skulle kunna bedöma ansökningarna mindre strängt, dvs. acceptera en något högre risk för klienter som bedöms ha stort behov av en utslussning under intensivövervakning,
- insatser vidtas för att öka attraktionskraften hos intensivövervakningen, genom bättre information, utökad tid för frivilliga aktiviteter och möjligen någon enstaka permissionsdag,
- gruppen som kan beviljas intensivövervakning utökas genom att straffidsgränsen sänks till ett och ett halvt år.

BRÅ:s nästa rapport om intensivövervakningen som utslussningsalternativ skall lämnas den 1 april 2004. En slutrapport skall lämnas den 1 april 2005.





## 5 Försöksverksamheten bör fortsätta

### 5.1 Arbetet med förstärkta frigivningsförberedelser måste fortsätta

**Bedömning:** Arbetet med förstärkta frigivningsförberedelser bör fortsätta.

**Skälen för bedömningen:** Den pågående försöksverksamheten med att intensifiera och strukturera frigivningsförberedelserna har fallit väl ut. Kriminalvården har under försöksverksamheten tagit åtskilliga steg för att förbättra och strukturera verkställighetsplaneringen för de intagna. En särskild projektgrupp har tillsatts för att utveckla frigivningsfrågorna inom ramen för försöksverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen har utfärdat nya föreskrifter om verkställighetsplaneringen. De nya föreskrifterna lägger stor vikt vid det frigivningsförberedande arbetet. Kriminalvården har också börjat arbeta med ett nytt instrument för att planera verkställigheten efter varje klients individuella behov. Antalet anstalter med självförvaltning, vilket innebär att de intagna själva utför hushållssysslorna och ansvarar för planeringen av dessa och tar del i hushållsbudgeten, har ökat. Ett europeiskt samarbete har lett till att ett särskilt projekt, ”Bättre frigivning”, bedrivs på tre anstalter. Projektet syftar till att minska diskrimineringen på arbetsmarknaden och bygger på ett utvecklingspartnerskap mellan kriminalvården och olika ideella organisationer.

Satsningar har också gjorts för att få ut fler intagna på frigång och placeringar enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Resurser har också avsatts för att få det nya utslussningsalternativet för långtidsdömda – intensivövervakning med elektronisk kontroll – att fungera.

Trots att frigivningssituationen satts i fokus under försöksverksamheten visar Brottsförebyggande rådets utvärderingar att det går att göra ännu mer för att underlätta övergången mellan anstalt och frihet. Många intagna frigges fortfarande till en instabil situation när det gäller bostad, försörjning och sysselsättning. Det är viktigt att kriminalvårdens resurser utnyttjas så bra som möjligt så att verksamheten i slutskedet inriktas på insatser som underlättar den kritiska övergången. Målsättningen på sikt är att det för varje intagen med en längre strafftid skall finnas en planering för en strukturerad övergång från anstalt till frihet. I normalfallet skall det innebära någon form av placering eller aktivitet åtminstone delvis utanför anstalt (prop. 2000/01:76 s. 17). Fortfarande frigges över hälften av de intagna direkt från en sluten anstalt och endast en dryg fjärdedel av de intagna deltar i någon utslussning i form av placering eller aktivitet utanför anstalt. Den nya möjligheten till verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll har visserligen fallit väl ut, men det finns anledning att överväga om inte målgruppen borde kunna utökas för att få med intagna med större utslussningsbehov än de som hittills deltagit. Även samarbetet med andra myndigheter och ideella organisationer bör kunna utvecklas ytterligare. Det finns således all anledning att fortsätta det intensifierade arbetet med att strukturera och förbättra frigivningsförberedelserna.

## 5.2 Försöksverksamheten förlängs

<p><b>Förslag:</b> Försöksverksamheten med förstärkta frigivningsförberedelser skall fortsätta i avvaktan på en ny kriminalvårdslag.</p>
--

**Skälen för förslaget:** Regeringen har uppdragit åt en kommitté att utarbeta ett förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén, som antagit namnet Kriminalvårdskommittén, skall enligt direktiven särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Kommittén skall i det sammanhanget överväga hur en mer individuellt anpassad verkställighet kan uppnås. Resultatet skall bli en ny modern kriminalvårdslag som kan svara mot kraven på en effektivt och humant bedriven kriminalvård. En viktig uppgift för kommittén är att överväga hur den nya kriminalvårdslagen på bästa sätt kan bidra till att övergången från anstalt till frihet förbereds noga och sker successivt.

Arbetet med förstärkta frigivningsförberedelser ligger väl i linje med kommitténs arbete. Det finns därför ingen anledning att nu permanenta försöksverksamheten. I stället bör försöksverksamheten fortsätta. Erfarenheterna av försöksverksamheten, inte minst kriminalvårdens fortsatta arbete med verkställighetsplanering och olika utslussningsalternativ, kan vara till stor nytta för det fortsatta arbetet med en ny kriminalvårdslag.

Av lagtekniska skäl framgår det inte av KvaL att försöksverksamheten är tidsbegränsad. Någon lagändring behöver därför inte göras för att försöksverksamheten skall förlängas. Det räcker att regeringen inför riksdagen redovisar erfarenheterna av försöksverksamheten (prop. 2000/01:76 s. 33). Som framgår av nästa avsnitt finns det dock skäl att utvidga försöksverksamheten på ett sätt som kräver lagändring.



## 6 Försöksverksamheten utökas

### 6.1 Fler bör ges möjlighet till verkställighet genom intensivövervakning

**Bedömning:** I syfte att ge fler intagna möjligheten till en strukturerad övergång från anstalt till frihet är det angeläget att överväga om försöksverksamheten med intensivövervakning som ett led i frigivningsförberedelserna kan utökas.

**Skälen för bedömningen:** Som tidigare framgått finns det ett behov av att ytterligare utveckla formerna för övergången från ett liv i anstalt till ett liv i frihet. Det är fortfarande allt för många intagna som frigges direkt från slutna anstalt. En sådan plötslig övergång från en inrutad anstaltstillvaro till ett liv i total frihet, där den dömda direkt tvingas ta hela ansvaret för sin situation, är inte särskilt lyckad. Om dessutom den dömda saknar försörjning, bostad och sysselsättning är det lätt att inse att risken att återfalla i brott är överhängande. Det är därför angeläget att ytterligare ansträngningar görs för att åstadkomma en successiv övergång från anstalt till frihet.

Kriminalvården har en central roll i arbetet med att förbättra frigivningssituationen. Det är angeläget att verkställigheten planeras så att den redan från början fokuseras på insatser som ger de intagna förbättrade förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet och droger efter frigivningen. De erfarenheter som

hittills vunnits av försöksverksamheten visar att det går att skapa en bättre frigivningssituation genom att arbeta med verkställighetsplaneringen på ett mer strukturerat sätt. Det arbete som pågår med att bygga upp självförvaltande utslussningsenheter gör att förutsättningarna för en successiv övergång mellan anstalt och frihet kommer att utökas. Mycket kan säkerligen också åstadkommas genom fortsatta ansträngningar för att få fler intagna placerade enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Även om utvecklingen varit positiv under den period försöksverksamheten bedrivits är det angeläget att överväga hur frigivningsförberedelserna ytterligare kan förbättras för att de dömda vid frigivningstidpunkten skall vara bättre rustade för ett liv utanför anstalten. I syfte att ge fler intagna möjligheten till en strukturerad övergång från anstalt till frihet är det därför angeläget att överväga om försöksverksamheten med intensivövervakning som ett led i frigivningsförberedelserna kan utökas. I följande avsnitt diskuteras hur en utvidgning skulle kunna ske.

## 6.2 Målgruppen utökas

**Förslag:** Den som avtjänar fängelse i lägst arton månader skall få möjlighet att avtjäna sista delen av straffet omedelbart före villkorlig frigivning utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

**Skälen för förslaget:** I den proposition som låg till grund för försöksverksamheten diskuterades vilken målgrupp som skulle omfattas av det nya utslussningsalternativet (prop. 2000/01:76 s. 20). I det sammanhanget konstaterades att behovet av en strukturerad, successiv övergång från anstalt till frihet och möjligheten till frigivningsförberedelser gör sig särskilt starkt gällande i fråga om de långtidsdömda. I propositionen gjordes bedömningen att möjligheten att verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll därför, i

vard fall under en försöksperiod, borde begränsas till intagna som avtjänar fängelsestraff på sammanlagt minst två år. Det framhölls särskilt att effekterna av tvåårsgränsen skulle studeras under försöksverksamheten så att man därefter skulle kunna bedöma om tillämpningsområdet skulle utvidgas.

Mot bakgrund av att de intagna som hittills deltagit i försöksverksamheten visat sig ha en förhållandevis god social situation ifrågasätter Brottsförebyggande rådet (BRÅ) om försöksverksamheten riktat sig till rätt målgrupp. BRÅ föreslår att straffidsgränsen sänks till arton månader. Det skulle enligt BRÅ innebära att fler intagna med behov av utslussning skulle få möjlighet att delta i försöksverksamheten.

Hur frigivningen förbereds är av central betydelse för alla kategorier intagna. Övergången från anstalt till frihet kan vara svår och problemfylld även för den vars sociala förhållanden är goda. Ett flerårigt frihetsberövande kan i sig innebära att det finns ett behov av utslussning genom intensivövervakning. Även den som utåt sett har goda frigivningsförhållanden kan därför vara i behov av det stöd intensivövervakningen innebär. Såsom BRÅ anfört är det emellertid viktigt att även den som från början inte har lika goda förutsättningar att på egen hand klara sig efter frigivningen kan komma ifråga för det nya utslussningsalternativet. Att frigivningen sker successivt under kontrollerade former är än viktigare för dem som lever under sämre sociala förhållanden.

Att frigivningsförberedelserna kan fortsätta utanför anstalten har många fördelar. Det ligger ett särskilt värde i att kunna använda intensivövervakning med elektronisk kontroll för att låta den intagne få en stegvis övergång till ett liv i frihet. På det sättet kan förberedelserna för den intagnes frigivning fortsätta utanför anstalten under kontrollerade former. Det möjliggör för den intagne att ägna sig åt arbete eller någon annan form av sysselsättning och med stöd av kriminalvården och andra ansvariga myndigheter bygga upp sin tillvaro utanför anstalten samtidigt som han eller hon står under effektiv övervakning och kontroll. Genom intensivövervakningen kan utslussningen

utformas på ett sätt som gör att verkställigheten av fängelsestraffet inte urholkas. Verkställighetsformen har också kommit att få en hög trovärdighet.

För att intensivövervakningen skall uppfylla sitt syfte som ett led i frigivningsförberedelserna får tiden för verkställigheten inte vara allt för kort. Några faktiska åtgärder för att underlätta frigivningen hinner i så fall knappast vidtas och det blir inte heller frågan om någon meningsfull kontroll under successivt friare former. Att låta intagna med allt för korta strafftider omfattas av verksamheten är därför inte meningsfullt. Det är vidare viktigt att utslussningen hinner planeras på ett bra sätt under tiden i anstalt. Det är inte möjligt om strafftiden är för kort, särskilt inte om den dömden först varit häktad under en tid. Målgruppen för intensivövervakningen måste således även i fortsättningen vara intagna med en så lång strafftid att en verkställighet utanför anstalten fyller en faktisk funktion för att underlätta anpassningen från anstalt till frihet.

Försöksverksamheten bör därför utökas så att de som avtjänar fängelse i lägst arton månader får möjlighet att verkställa den sista delen av straffet före villkorlig frigivning genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det överensstämmer också med vad BRÅ föreslagit i sin utvärdering. Precis som enligt vad som hittills gällt skall ett deltagande i försöksverksamheten förutsätta att den intagne ansöker om verkställighet utanför anstalt och att en individuell prövning görs.

### 6.3 Det finns ingen anledning att ändra kriterierna för verkställigheten utanför anstalt

<b>Bedömning:</b> Kriterierna för bedömningen av om verkställighet utanför anstalt skall medges bör inte ändras.
--

**Skälen för bedömningen:** En förutsättning för att verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll skall medges är att det inte kan befaras att



den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel. Det får inte heller finnas andra särskilda skäl som i det enskilda fallet talar emot en verkställighet. Har brottet riktats mot en familjemedlem bör t.ex. verkställighet inte ske i det gemensamma hemmet. En utlänning som skall utvisas bör inte verkställa någon del av straffet genom intensivövervakning (jfr. prop. 2000/01:76 s. 22). Hänsyn bör också tas till om det finns barn i hemmet och hur verkställigheten påverkar deras situation.

Även om det är angeläget att fler intagna skall få möjlighet till en bättre frigivningssituation genom en successiv utslussning från anstalt under kontrollerade former är det inte rimligt att ändra kriterierna för att få delta i verksamheten. Syftet med verkställigheten utanför anstalt är att förbereda de intagna för ett liv utan droger och kriminalitet och då är de kriterier som uppställts för att få delta i verksamheten väl avvägda. Det är också angeläget att samhällsskyddsaspekterna beaktas och att verkställighetsformen bibehåller sin trovärdighet. En riskbedömning måste därför alltid vara en del i den individuella bedömning som skall göras. Samtidigt är det viktigt att prövningen inte görs så restriktiv att utslussningsalternativet förlorar sitt syfte. Det går aldrig att helt utesluta risken för återfall i missbruk eller brott. Däremot går det att minimera risken för återfall i missbruk, och därmed också risken för återfall i brott, genom täta hembesök, drogkontroller och föreskrifter om antabusbehandling eller annan nykterhetsvård. Detta är givetvis något som måste beaktas vid prövningen.

Sammanfattningsvis bör alltså de kriterier som är uppställda för att få verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning bibehållas.

## 6.4 Tiden för intensivövervakningen

**Förslag:** Tiden för att verkställa en del av straffet genom intensivövervakning bestäms till fyra månader för den som avtjänar fängelse i lägst arton månader och utökas till sex månader för den som avtjänar fängelse i lägst två år. Den fria tiden bör successivt utökas under tiden för verkställigheten.

### Skälen för förslaget

*Tiden för verkställigheten skall anpassas till syftet*

För att intensivövervakningen med elektronisk kontroll skall bidra till en bättre frigivningssituation är det viktigt att den tid den intagne verkställer utanför anstalten genom intensivövervakning är tillräckligt lång för att syftet med en successiv anpassning till ett liv i frihet skall uppnås.

BRÅ:s utvärdering visar att många intagna anser att tiden för verkställighet genom intensivövervakning är för kort. Samtidigt upplevs verkställighetsformen som för ingripande jämfört med andra utslussningsalternativ, såsom frigång eller placering enligt 34 § KvaL. Det har medfört att många intagna som tillhör målgruppen valt att inte ansöka om verkställighet genom intensivövervakning. Det är därför viktigt att hitta en balans så att intensivövervakningen används på bästa möjliga sätt i frigivningsförberedelserna utan att göra avkall på den trovärdighet verkställighetsformen fått.

*För vissa långtidsdömda tar frigivningsförberedelserna längre tid*

För den som varit frihetsberövad under flera år tar det ofta lång tid att bygga upp en stabil tillvaro med bostad, sysselsättning och sociala kontakter. För att möjliggöra individuellt utformade lösningar kan det i vissa fall finnas ett behov av en längre tids utslussning än fyra månader. Det behovet gör sig särskilt starkt

gällande hos långtidsdömda. Under den fortsatta försöksverksamheten bör därför intagna som avtjänar fängelse i lägst två år få möjlighet att verkställa högst sex månader av straffet omedelbart före villkorlig frigivning utanför anstalten genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den individuella prövningen av verkställighetens längd måste emellertid alltid återspegla att syftet med verkställigheten är att underlätta den intagnes frigivning. Det innebär att verkställighetens längd i det enskilda fallet även i fortsättningen skall bestämmas med hänsyn till de personliga behoven och förutsättningarna i varje enskilt fall.

För den nya gruppen som enligt förslaget i denna promemoria i fortsättningen skall omfattas av försöksverksamheten, dvs. intagna som avtjänar fängelse i lägst arton månader bör däremot en verkställighet på upp till fyra månader vara tillräcklig för att möjliggöra en bra frigivningssituation.

#### *Den fria tiden bör successivt kunna utökas*

En bidragande orsak till den trovärdighet intensivövervakningen kommit att få är att den i princip upplevs som lika ingripande som verkställighet i fängelse. Det är viktigt att verkställigheten inte urholkas på ett sätt som gör att förtroendet för intensivövervakningen rubbas. Systemet är därför uppbyggt så att den dömdes sysselsättning och andra aktiviteter är strikt schemalagda. I den schemalagda tiden ingår fri tid i form av särskilda aktiviteter som syftar till att bryta isoleringen och utveckla eller förstärka det sociala nätverket runt den dömda. Utgångspunkten är att verkställigheten genom intensivövervakning skall spegla förhållandena så som de skulle ha varit i anstalt. Det är därför angeläget att frihetsinskränkningen i princip upplevs som lika ingripande som vid ett fängelsestraff. Av den anledningen bör den fria tiden inte vara längre än nödvändigt.

När det gäller att hitta balansen mellan fri och övervakad tid är det emellertid viktigt att beakta att de intagna som beviljats

intensivövervakning i regel är inne i ordinarie permissionsgång. Även permissionerna syftar till att successivt förbereda den intagne för ett liv i frihet. Behovet av fri tid som ett led i frigivningsförberedelserna bör därför uppmärksammas vid schemalaggningsen på ett sätt som gör att den fria tiden gradvis utökas. Det bör t.ex. vara möjligt att planera in en fridag i schemat efter en tid av verkställigheten.

Behovet av att den fria tiden successivt utökas gör sig extra starkt gällande när tiden för verkställighet genom intensivövervakning förlängs för dem som är dömda till lägst två års fängelse. Det bör emellertid även i fortsättningen överlämnas till kriminalvården att beakta hur den fria tiden successivt kan utökas för att förbereda frigivningen på ett så bra sätt som möjligt.

## 7 Intensivövervakning som alternativ till korta fängelsestraff

### 7.1 Tiden för att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning utökas på försök

**Förslag:** Tiden för att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll utökas på försök till sex månader.

#### Skälen för förslaget

*Fängelsestraffet bör så långt som möjligt undvikas*

Det finns starka skäl att begränsa användningen av fängelsestraffet. Skadeverkningarna av anstaltsvistelse och den negativa inverkan ett fängelsestraff kan ha för den dömdes möjlighet att anpassa sig till samhället är välkända. Även om verkställigheten i anstalt skall vara inriktad på att skapa förutsättningar för att de dömda inte skall återfalla i brott går det inte att komma ifrån att livet i anstalt skiljer sig stort från livet i frihet. Inlåsningen innebär att den dömda isoleras och passiviseras. Risken för att den dömda i anstaltsmiljön utvecklar en kriminell identitet är stor. Det reformarbete som skett på påföljdsområdet under senare år har därför i stor utsträckning varit inriktat på att hitta trovärdiga alternativ till fängelsestraffet. Det är angeläget att fortsätta den utvecklingen.

Erfarenheterna från intensivövervakningen är, som redan konstaterats, mycket positiva. Det har visat sig att intensivövervakningen gör det möjligt att upprätthålla en långtgående frihetsinskränkning utan att ta in den dömda i anstalt. Fängelsets negativa effekter kan därmed undvikas. Genom utegångsförbudet och den intensiva övervakningen får den dömda vidkännas en betydande inskränkning av sin frihet. Av de utvärderingar som gjorts framgår att nivån på kontrollen av de dömda varit hög, att misskötsamhet varit låg och att de dömda uppfattat verkställigheten som sträng. Intensivövervakning med elektronisk kontroll har därför utvecklats till ett trovärdigt alternativ till korta fängelsestraff.

De goda erfarenheterna av intensivövervakningen gör att det bör vara möjligt att utöka tillämpningen av intensivövervakningen. Det skulle kunna ske genom att det blir möjligt att verkställa längre fängelsestraff med intensivövervakning. På det sättet kan fängelsestraffets negativa konsekvenser ytterligare begränsas. Hur långa strafftider som kan ersättas med intensivövervakning har tidigare varit föremål för debatt.

*Straffsystemkommitténs förslag om intensivövervakning för straff-  
tider upp till ett år*

Intensivövervakning vid längre strafftider än tre månader diskuterades i samband med att intensivövervakningen gjordes till en permanent verkställighetsform för korta fängelsestraff. I betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) föreslog Straffsystemkommittén att fängelse genom elektronisk övervakning skulle kunna användas vid strafftider på upp till ett år. Rätten skulle bestämma om fängelsestraffet skulle avtjänas genom elektronisk övervakning eller i anstalt.

Straffsystemkommitténs förslag att elektronisk övervakning skulle kunna användas för så långa strafftider kritiserades av många remissinstanser. Som en lämplig gräns för tillämpningsområdet förordade flera remissinstanser i stället fängelsestraff som är kortare än sex månader.

Regeringen konstaterade att intensivövervakning under försöksverksamheten i praktiken endast hade använts under som längst två månader. Regeringen ansåg att det under längre tider av intensivövervakning skulle bli svårt att upprätthålla de tämligen rigorösa regler som måste gälla för att intensivövervakningen skall vara ett trovärdigt alternativ till fängelse (prop. 1997/98:96 s. 110). Regeringen framförde också en oro för att längre tider av intensivövervakning skulle innebära fler misslyckanden dels för att de dömda utsätts för större påfrestningar, dels för att det skulle föra med sig ett klientel som kan antas ha sämre förutsättningar att klara de krav som intensivövervakningen ställer. Samtidigt konstaterade regeringen att försöksverksamheten fungerat bra också för dem med strafftider på tre månader och att denna längsta strafftid därför skulle gälla när intensivövervakningen permanentades.

#### *Det finns nu erfarenhet av längre tider med intensivövervakning*

Regeringens bedömning gjordes mot bakgrund av att intensivövervakningen inte hade provats på längre strafftider än tre månader. Genom erfarenheterna från användningen av intensivövervakning som ett led i frigivningsförberedelserna har utgångspunkterna för bedömningen av under hur lång tid det är möjligt att klara av de stränga regler som övervakningen innebär förändrats.

41 % av dem som deltog i försöksverksamheten 2002 verkställde tre till fyra månader av straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, 39 % verkställde två till tre månader. Trots att frihetsinskränkningen varit i princip lika långtgående som när intensivövervakningen används som verkställighetsform av korta fängelsestraff har antalet misslyckanden varit få. BRÅ:s utvärdering visar att många klienter skulle ha velat ha intensivövervakning under längre tid än fyra månader (BRÅ rapport 2003:4).

*Strafftiden bör kunna utökas till sex månader*

Det har alltså visat sig att det går att klara den stränga kontroll som intensivövervakningen innebär under längre tid än vad regeringen trodde när intensivövervakningen som verkställighetsform permanentades. Som ett led i arbetet att begränsa fängelsestraffets skadeverkningar och försöka hitta alternativ till korta fängelsestraff finns det därför anledning att överväga om det går att använda intensivövervakning vid längre strafftider än för närvarande utan att systemets trovärdighet urholkas.

Det går inte att bortse från att en utökning av strafftiden sannolikt innebär att ett mer belastat klientel kommer att kunna få intensivövervakning. Det vanligaste huvudbrottet hos den målgrupp som för närvarande kan komma ifråga för intensivövervakning är trafikbrott, inkluderat rattfylleri och grovt rattfylleri. I gruppen med strafftider över tre månader till och med sex månaders fängelse dominerar tillgreppsbrotten. Det är rimligt att anta att det blir fler dömda med missbruksproblem som kommer att få möjlighet att verkställa straffet genom intensivövervakning. Det bör emellertid inte innebära att man avstår från att pröva tekniken på ett sätt som kan bidra till att hitta bärkraftiga alternativ till fängelsestraffet. En förutsättning för att verkställa straffet genom intensivövervakning är att den dömde helt avhåller sig från alkohol och droger. Den stränga kontrollen som är förknippad med intensivövervakningen gör att eventuell misskötsamhet snabbt upptäcks och verkställigheten då omedelbart kan avbrytas. Det finns däremot anledning att iaktta viss försiktighet genom att inledningsvis pröva utökningen av strafftiden under en försöksverksamhet. Med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning bör strafftiden för intensivövervakningen under en sådan försöksverksamhet kunna utökas till sex månader och ändå tillgodose kravet på en adekvat straffrättslig reaktion.

Det finns inte heller någon anledning att överdriva riskerna för en ökad misskötsamhet om strafftiden utökas. Liknande farhågor framfördes från vissa håll under det lagstiftningsarbete som ledde till försöksverksamheten med intensivövervakning



under slutskedet av ett straff. Dessa farhågor besannades inte. I stället har erfarenheterna av att använda intensivövervakningen som ett utslussningsalternativ varit mycket positiva. Med tillräckligt kraftfulla insatser från kriminalvårdens sida bör intensivövervakningen kunna utgöra ett bärkraftigt alternativ till fängelse även för den nya målgruppen. Samtidigt är det naturligtvis viktigt att förtroendet för intensivövervakningen inte minskar. Hur de dömda som med promemorians förslag kommer ifråga för intensivövervakning klarar att verkställa straffet med intensivövervakning är något som särskilt måste studeras under försöksverksamheten. En försöksverksamhet är också ett bra sätt att bredda beredningsunderlaget, såväl i det pågående arbetet med att utarbeta en ny kriminalvårdslag som i en kommande påföljdsöversyn. För att försöksverksamheten skall bli tillräckligt omfattande bör den omfatta hela landet. Försöksverksamheten bör gälla i avvaktan på en ny kriminalvårdslag.

## 7.2 Utformningen av intensivövervakningen skall inte förändras

<p><b>Bedömning:</b> Utvidgningen av strafftiden bör inte innebära någon förändring av hur intensivövervakningen är utformad.</p>
---

**Skälen för bedömningen:** En viktig utgångspunkt enligt gällande rätt är att alla som uppfyller kravet i fråga om straffets längd skall kunna verkställa straffet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det finns dock några centrala förutsättningar som av praktiska skäl måste vara uppfyllda för att intensivövervakning skall komma ifråga. Den dömda skall ha tillgång till bostad, telefon, elektricitet och ordnad sysselsättning. Vidare skall den som sammanbor med den dömda samtycka till att verkställighet sker i bostaden. I övrigt skall en ansökan om att få verkställa straffet genom intensivövervakning alltid bifallas om det inte finns särskilda skäl som talar mot verkställighet utanför anstalt.

Det kan finnas vissa situationer där förhållandena är sådana att det inte är lämpligt eller ens möjligt att verkställa straffet genom intensivövervakning. Om brottet riktats mot en familjemedlem bör t.ex. inte verkställighet ske i det gemensamma hemmet. En utlänning som skall utvisas bör inte verkställa någon del av straffet genom intensivövervakning. Hänsyn bör också tas till om det finns barn i hemmet och hur verkställigheten påverkar deras situation. Det kan också finnas andra fall då brottets karaktär eller gärningsmannens person gör att det skulle te sig direkt oförsvarligt att bifalla en ansökan. Ett brott som tillkommer när strafftiden höjs till sex månader är grov kvinnofridskränkning. Det brottet är till sin karaktär sådant att intensivövervakning inte bör komma ifråga. Utgångspunkten bör emellertid även i fortsättningen vara att så få dömda som möjligt vägras intensivövervakning (jfr. prop. 1997/98:96 s. 114). Att strafftiden nu förlängs på försök innebär inte att det finns skäl att göra några förändringar av prövningsförfarandet.

Det finns inte heller skäl att i lag göra några förändringar i verkställighetens innehåll. Att den nya målgruppen är mer belastad ifråga om missbruk och tidigare kriminalitet bör däremot återspegla sig i det närmare innehållet av verkställigheten som utformas av kriminalvården. Det är t.ex. angeläget att de dömda får möjlighet att delta i programverksamhet av motsvarande slag som i anstalt. Inom ramen för intensivövervakningen måste kriminalvården därför utveckla programverksamheten med hänsyn till den nya målgruppen. I det sammanhanget finns det särskild anledning att peka på att det är av central betydelse att komma tillrätta med de missbruksproblem som kan finnas. När den individuella verkställighetsplanen upprättas måste i varje enskilt fall noga övervägas vilka föreskrifter om deltagande i programverksamhet eller vård och behandling som kan medverka till att den dömde inte fortsätter att begå brott. Det är också viktigt att de åtgärder som sätts in under verkställigheten inte ses isolerat. Kriminalvårdens ambition bör vara att verka för att förmå den dömde att frivilligt fortsätta eller etablera kontakten med externa

vårdgivare, ideella organisationer och andra myndigheter även efter verkställigheten.



## 8 Elektronisk övervakning i anstalt

**Bedömning:** Kriminalvården bör ges i uppdrag att pröva hur den teknik som används vid intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas i anstalt.

**Skälen för bedömningen:** De goda erfarenheterna av intensivövervakning med elektronisk kontroll gör att det finns anledning att överväga om tekniken även kan användas i anstalt. Försöksverksamheter med att använda elektronisk övervakning i anstalt förekommer bl.a. i Nederländerna. De intagna som deltar i verksamheten utgörs dels av sådana som verkställer hela sitt straff i anstalten, dels av sådana som slussats ut från längre anstaltsvistelser. Dagtid är de intagna sysselsatta med arbete eller studier utanför anstalten. Erfarenheterna från Nederländerna visar att den grundteknik som för närvarande används vid intensivövervakningen kan användas i anstalt med vissa modifieringar.

När intensivövervakning används som verkställighetsform av korta fängelsestraff används elektroniska hjälpmedel, den s.k. fotbojan, för att kontrollera att ett utgångsförbud efterlevs. Tekniken är närmare beskriven i avsnitt 3.2. På motsvarande sätt skulle tekniken kunna användas i anstalt för att kontrollera att de intagna följer de föreskrifter som gäller för verkställigheten om var de skall befinna sig vid olika tidpunkter. Särskilt intressant ter sig möjligheten att använda tekniken vid utslussningsenheter i kombination med självförvaltning. Det skulle innebära att personalen inte behövde övervaka de intagna utan kunde användas på ett bättre sätt, t.ex. för att stödja och hjälpa de

intagna i utslussningsfasen. Andra användningsområden är i och för sig också tänkbara. Däremot får tekniken självfallet inte användas på ett sådant sätt att den ersätter den personliga kontakten med den dömda. Det skulle strida mot kriminalvårdens uppdrag att verkställighetstiden skall utnyttjas för att förebygga återfall i brott. Kriminalvårdens roll i det sammanhanget är att hjälpa de intagna att förbättra förutsättningarna för att efter frigivningen leva ett liv utan kriminalitet. Den personliga kontakten mellan vårdare och intagna är en viktig del i hur det arbetet skall lyckas. Vad den elektroniska kontrollen syftar till är att kontrollera att de frihetsinskränkande föreskrifterna följs. Den elektroniska övervakningen bör därför, om den används på rätt sätt, kunna bidra till ett bättre klimat eftersom personalens resurser kan fokuseras på kontakten med de intagna och bevakningen inte kräver arrangemang i form av murar och låsta dörrar.

För det kommande arbetet med en ny kriminalvårdslagstiftning är det av stort intresse att undersöka hur den elektroniska teknik som används vid intensivövervakningen kan användas för övervakning i anstalt och vilka effekter en sådan användning får för de intagna och verksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att bedriva försöksverksamheter för att pröva hur tekniken kan användas.

Ett sådant uppdrag kräver inte någon lagändring. Den grundläggande innebörden av ett fängelsestraff är att den dömda skall vara berövad sin frihet. Den dömda är – om inte annat följer av lag eller beslut om nåd – på grund av domen skyldig att vistas i en kriminalvårdsanstalt under den av domstolen bestämda strafftiden. Kriminalvårdens uppgift är att verkställa frihetsberövandet genom att bl.a. se till att den dömda stannar kvar i anstalten. För att kunna fullgöra den uppgiften måste kriminalvården ha möjlighet att använda det tvång och den övervakning som omständigheterna kräver.

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt innehåller vissa bestämmelser om granskning av brev och andra försändelser, telefonsamtal och besök. Vidare är förutsättningarna för

kroppsvsitation, kroppsbesiktning och urin- och blodprovstagning reglerade. I övrigt innehåller lagen inte några bestämmelser om hur övervakningen skall vara utformad eller vilka hjälpmedel kriminalvården får använda för övervakning av de intagna.

Avsaknanden av lagreglering innebär självfallet inte att kriminalvården får använda tekniska hjälpmedel hur som helst. När det gäller kriminalvårdens rätt att övervaka de intagna och använda tvång mot dem finns åtskilliga begränsningar. I det sammanhanget kan t.ex. erinras om de europeiska fängelsereglerna som antagits av Europarådets ministerkommitté. Av de reglerna följer att frihetsberövande skall verkställas under materiella och moraliska förhållanden som garanterar respekt för människovärdet. Det framhålls vidare att frihetsberövandet är ett straff i sig. Anstaltsförhållanden och olika regimer skall därför inte förvärpa det lidande som är förenat med straffet utöver vad som kan hänföras till rättmätig avskildhet och upprätthållandet av disciplin. Grundprincipen skall således alltid vara att verkställigheten i anstalt inte innehåller mer tvång och övervakning än som erfordras för att verkställa frihetsberövandet samt upprätthålla ordning och säkerhet i anstalten. Användningen av tekniska hjälpmedel för övervakning måste givetvis ha sin utgångspunkt i den grundprincipen.

Avsikten är att uppdraget till kriminalvården skall avse sådana elektroniska hjälpmedel som för närvarande används enligt lagen (1994:45) om intensivövervakning med elektronisk kontroll för att kontrollera att en intagen befinner sig på ett visst område vid en viss tidpunkt och inte avlägsnar sig därifrån utan tillstånd. Den teknik som används vid övervakningen är inte positionsbaserad så att det är möjligt att övervaka en persons varje rörelse. Vad som övervakas med elektroniska hjälpmedel är att en person befinner sig på en viss plats vid en viss tidpunkt.

Som framgått av beskrivningen i avsnitt 3.2 innebär tekniken att en sändare, den s.k. fotbojan, fästs runt den intagnes fotled. Kriminalvården har inte författningsstöd för att med tvång sätta på någon fotboja. Det krävs därför att den intagne frivilligt, t.ex.

för att få möjlighet att vistas på anstalten under friare former än som annars hade varit tillåtet, går med på att bära fotbojan, som för övrigt är så konstruerad att den kan avlägsnas av den intagne.

En övervakning under de former som nu beskrivits kräver inte något särskilt lagstöd. En annan sak är att det i samband med en revidering av kriminalvårdslagstiftningen finns anledning att överväga en lagreglering av olika former av tvångs- och övervakningsåtgärder inom kriminalvården. Det ingår i Kriminalvårdskommitténs uppgifter att överväga hur regelverket i framtiden skall vara utformat.

Mot bakgrund av det anförda och med beaktande av att lagen om kriminalvård i anstalt för närvarande inte innehåller några bestämmelser om hur övervakningen skall vara utformad eller vilka hjälpmedel kriminalvården får använda kan – utan särskilt lagstöd för övervakningen – ett uppdrag lämnas till kriminalvården att driva försöksverksamheter för att pröva hur den teknik som används vid intensivövervakning kan användas i anstalt.



## 9 Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna regleringen innebär att ett ökat antal personer kommer att verkställa en del av sina fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll istället för på anstalt. Det är dock inga stora volymer det handlar om.

Under 2002 var det 860 personer som frigavs från straff på mer än två år och som inte var utvisade och som därmed kunnat komma i fråga för att verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning. Av dessa var det ungefär en femtedel (185 dömda) som beviljades intensivövervakning med elektronisk kontroll. Om det hade varit möjligt för dömda till 18 månaders fängelse att verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning skulle ytterligare 410 personer ingå i målgruppen för intensivövervakningen. Om man antar att lika stor andel av dessa skulle beviljas att få verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning skulle det vara frågan om ytterligare 90 dömda. Tiden de dömda avtjänade med intensivövervakningen varierade också. 80 % avtjänade 2 – 4 månader, men 20 % avtjänade under 2 månader. Att tiden med intensivövervakning utökas till 6 månader för dem som är dömda till lägst 2 års fängelse kommer sannolikt inte att innebära några stora förändringar. Uppskattningsvis rör det sig alltså om ca 300 personer som årligen kommer att verkställa den sista delen av straffet genom intensivövervakning.

Under 2002 var det 6 004 dömda som verkställde fängelsestraff upp till tre månader. Av dem avtjänade ungefär en tredjedel (2 103) straffet genom intensivövervakning. Om dömda med strafftider upp till 6 månader hade haft möjlighet att

verkställa straffet genom intensivövervakning hade ytterligare 2 282 dömda kunnat komma ifråga. Om man antar att lika stor andel av dessa skulle avtjäna sitt straff genom intensivövervakning skulle det röra sig om ytterligare ca 760 dömda.

Beräkningarna är dock mycket osäkra. Det är svårt att förutse hur stor andel av de nya målgrupperna för intensivövervakningen som kommer att vara intresserade av att ansöka om verkställighet genom intensivövervakning. Det är också möjligt att fler ansökningar kommer att vägras på grund av det tyngre belastade klientel det kan bli fråga om. Målsättningen bör emellertid vara att en större andel dömda skall kunna utnyttja de möjligheter som finns att avtjäna straffet eller sista delen av det genom intensivövervakning. Genom ytterligare satsningar från kriminalvårdens sida, t.ex. i form av förbättrad information och fortsatta satsningar på att utveckla verkställighetsplaneringen, bör antalet dömda som utnyttjar möjligheten att verkställa straffet, eller slutskedet av straffet, förmodligen kunna utökas.

Antalet dömda som verkställer sina fängelsestraff genom intensivövervakning har sjunkit kraftigt under senare år, sannolikt beroende på de nya påföljdsalternativ som infördes genom reformen 1999. Under 1998 verkställde 3 930 dömda fängelsestraff genom intensivövervakning. Det genomsnittliga antalet intensivövervakade var då 381 personer. Under 2002 var det genomsnittliga antalet intensivövervakade endast 224, trots den nya möjligheten som införts att verkställa sista delen av straffet genom intensivövervakning. Den låga volymen inom intensivövervakningen innebär att kapacitetsutnyttjandet är relativt lågt. Enligt kriminalvården finns det totalt utrymme för ca 700 klienter i systemet. Det innebär att den befintliga tekniken för intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas även för det nu aktuella ändamålet. De dömda som med promemorians förslag kommer ifråga för intensivövervakning kan sannolikt förväntas vara mer resurskrävande under intensivövervakningsperioden än de som hittills deltagit i verksamheten. Det är därför sannolikt att

frivården kommer att behöva tillföras ytterligare resurser genom omprioriteringar inom kriminalvårdens anslag. Även om effekterna av den föreslagna reformen är svårbedömda kan det i vart fall inte bli dyrare för kriminalvården att en grupp intagna verkställer en del av sina fängelsestraff utanför anstalt. Det begränsade antal ärenden som förutses gör att resursbehovet hos beslutsmyndigheter och överprövningsinstanser inte kan förväntas bli nämnvärt påverkat av försöksverksamheten.

De ekonomiska effekterna av en utökad användning av intensivövervakningen inskränker sig inte heller till kriminalvården. En utökning av intensivövervakningen torde också ha samhällsekonomiska effekter eftersom många av dem som verkställer straffet, eller slutskedet av det, genom intensivövervakning får arbetsinkomster. Det innebär ökade skatteintäkter, men sannolikt också ett minskat bidragsberoende för berörda familjer.

Sammantaget görs bedömningen att de föreslagna ändringarna inte kommer att medföra några kostnadsökningar.



## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt

#### 33 a §

Paragrafen behandlas i avsnitt 6. Ändringarna innebär dels att målgruppen för försöksverksamheten utökas till intagna som avtjänar fängelse i lägst arton månader, dels att tiden för att få verkställa slutskedet av straffet genom intensivövervakning utökas till högst sex månader för dem som avtjänar fängelse i lägst två år. För den nya målgruppen skall tiden däremot vara högst 4 månader.

#### **Ikraftträdande**

De ändringar som föreslås skall utgöra en del i den pågående försöksverksamheten. Avsikten är att försöksverksamheten skall fortsätta i avvaktan på en ny kriminalvårdslag. När försöksverksamheten infördes ifrågasatte Lagrådet den i lagrådsremissen använda tekniken med tidsbegränsade ändringar i KvaL. Lagrådet påpekade bl.a. att en sådan ordning skulle kunna medföra olägenheter om ändringar av permanent karaktär behöver göras i de aktuella paragraferna under försöksperioden. Lagrådet förordade därför att någon bestämd giltighetstid för lagen inte skulle föreskrivas utan att den föreslagna regleringen

skulle omprövas när erforderlig erfarenhet vunnits av dess tillämpning. Någon tidsbegränsning av lagändringarna gjordes därför inte (prop. 2000/01:76 s. 33). Av samma anledning görs inte heller nu någon tidsbegränsning.

## **10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll**

### **1 §**

Ändringen, som behandlas i avsnitt 6, innebär att tiden för att verkställa korta fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll utökas till sex månader. Avsikten är att ändringen skall gälla på försök i avvaktan på en ny kriminalvårdslag.

### **2 §**

Ändringen innebär att en felaktig hänvisning till lagen (1974:203) om kriminalvård (KvaL) i anstalt tas bort. KvaL innehåller inga bestämmelser om vad som skall gälla efter den villkorliga frigivningen. Bestämmelser om vad som skall gälla efter den villkorliga frigivningen finns i 26 kap. brottsbalken. Någon hänvisning till de bestämmelserna behövs emellertid inte.

### **5 §**

Ändringen innebär att den högsta avgiften som kan utgå under verkställigheten höjs till 6 000 kr. Det är en ren konsekvens av att det blir möjligt att verkställa ett fängelsestraff genom intensivövervakning under sex månader.

### **11 §**

Om den dömda har ansökt om att få verkställa sitt straff genom intensivövervakning får han, enligt paragrafens första stycke, inte tas in i anstalt förrän ansökan är slutligt prövad om inte någon av de i paragrafen uppräknade situationerna föreligger. I promemorian föreslås att ett nytt undantag införs som innebär att den dömda får tas in i anstalt om det är uppenbart att hans ansökan

om intensivövervakning inte kan bifallas på grund av att det inte förflutit en period av minst tre år under vilken den dömde inte begått något brott som föranlett strängare påföljd än böter.