

B

Allmänt om
kriminalvårdspåföljder

5 Allmänna utgångspunkter för den nya lagen

5.1 Inledning

För att det straffrättsliga systemet skall fungera är det av central betydelse att verkställigheten genomförs så att systemet upplevs som rättvist och ändamålsenligt. Den kritik som framförts mot nuvarande utformning och tillämpning av reglerna för verkställighet har i stor utsträckning varit inriktad på verkställighet av fängelsestraff.¹ Huvuddelen av kommitténs arbete har därför ägnats åt denna fråga. En särskild del av denna verkställighet, övervakningen, sammanfaller för övrigt i väsentliga delar med ett centralt inslag i påföljden skyddstillsyn.

En anledning till att en del dömda måste avtjäna åtminstone en del av sitt straff i kriminalvårdsanstalt är att samhället därigenom vill förvissa sig om att de under denna tid inte begår nya brott. Samtidigt bör man sträva efter att tillvarata anstaltstiden så att den dömda när han eller hon kommer ut från anstalten har förutsättningar och vilja att leva ett icke-kriminellt liv.

De övervakningsinsatser som görs skall underlätta för den dömda att ta tillvara de möjligheter som erbjuds för ett normalt liv. Övervakningsinsatserna skall också utgöra ett säkerhetssystem för samhället genom att snabbt uppmärksamma när det finns risk för att den dömda kommer att begå nya brott och göra det möjligt att avvärja en sådan risk.

Inledningsvis kan framhållas att kommittén inte har haft som uppgift eller i övrigt haft anledning att ta ställning till fängelsestraffets berättigande eller syfte. Vår utgångspunkt är istället att ett

¹ Kommittén anmärker att nuvarande lagtext genomgående använder beteckningen verkställighet av dom på fängelse. Enligt kommitténs mening är det i väsentligt större överensstämmelse med vanligt språkbruk att i stället tala om verkställighet av fängelse eller fängelsestraff. Ett sådant uttryckssätt kan inte heller anses vara juridiskt missvisande eller annars oriktigt ur språksynpunkt. Det kan inte heller leda till missförstånd. Kommittén kommer därför i betänkande och lagtext att använda de sistnämnda begreppen eller, när detta framstår som mer språkligt korrekt, av termen avtjäna/avtjänande.

sådant straff skall verkställas på bästa möjliga sätt. Vid utformningen av reglerna måste hänsyn tas till flera, delvis motstridiga aspekter. Kommittén vill särskilt framhålla följande:

1. fängelsestraff innebär alltid inskränkningar i den personliga friheten,
2. fängelsedömda skall inte kunna begå brott under verkställigheten,
3. fängelsedömda skall ha bättre eller i vart fall inte sämre förutsättningar för ett socialt anpassat liv när han eller hon avtjänat sitt straff än när verkställigheten påbörjas,
4. det är frihetsberövandet i sig som är straffet,
5. fängelsedömda har olika förutsättningar att klara av livet i anstalt,
6. kraven på säkerhet varierar,
7. fängelsedömda skall under fängelsetiden ges sysselsättning som underlättar såväl tiden i fängelse som ett icke-kriminellt liv efter frigivning,
8. verkställighet skall ske med beaktande av den dömdes integritet
9. även den dömdes barn och andra anhöriga berörs av fängelsestraffet,
10. hänsyn måste tas till samhällets resurser.

Vid sammanvägningen av olika intressen måste hänsyn alltid tas till proportionalitetsprincipen, dvs. behovet av en åtgärd eller regel måste alltid vägas mot den skada eller men som åtgärden/regeln medför för den som berörs av den.

Vi kommer i våra överväganden att beakta och bedöma nu angivna omständigheter. Det finns dock anledning att redan nu kommentera dem översiktligt.

Ett fängelsestraff innebär alltid inskränkningar i den personliga friheten.

En dom på fängelse är i princip en dom på frihetsberövande. Det är alltså inte i sig en dom om att den dömda skall få viss vård eller viss sysselsättning. Fängelsestraffet innebär att den dömda går miste om vissa rättigheter och möjligheter som han eller hon annars skulle ha haft. En annan sak är att samhället genom att frihetsberöva en individ också påtar sig ett ansvar för hur denne får det under frihetsberövandet. Både av hänsyn till den dömda och till

samhället måste verkställighetstiden utformas så att den som frihetsberövas i vart fall inte är sämre skickad att anpassa sig i samhället efter frihetsberövandet och om möjligt har fått större förutsättningar att leva ett icke-kriminellt liv.

Fängelsedömda skall inte kunna begå brott under verkställigheten

Allmänheten har rätt att kräva att den som avtjänar fängelsestraff skall förhindras att begå brott under den tiden. Den som själv avtjänar straff har också rätt att kräva att han eller hon inte skall utsättas för brott under anstaltsvistelsen.

Som kommer att utvecklas närmare är det emellertid svårt eller rentav omöjligt att förena ett absolut krav på förhindrande av brott med en human fångvård och behovet av en mer successiv anpassning i samhället. Samhället har ett ansvar inte bara för att förhindra brott under anstaltsvistelse utan också för att tillse att den som frihetsberövas inte lämnar fängelset som en farligare person än vad han eller hon var vid intagandet i anstalt. Det är en stor risk att den som blir inlåst utan avbrott under lång tid kommer ut i samhället som en farligare person än vad han eller hon var vid inlåsningsen.

Fängelsedömda skall ha bättre eller i vart fall inte sämre förutsättningar för ett socialt anpassat liv när han eller hon avtjänat sitt straff än när verkställigheten påbörjas

Ett frihetsberövande riskerar alltid att inverka negativt på den frihetsberövades initiativförmåga och kan också underbygga en känsla av utanförskap och avlägsnande från samhället i stort. Det kan också skapa eller förstärka en kriminell attityd och beroende av andra, kanske mer avancerade, kriminella. Det är därför viktigt att fokusera på utbildning, missbruksprogram och andra åtgärder som underlättar anpassningen inklusive en successiv tillvänjning till ett icke-kriminellt liv genom olika utslussningsåtgärder. Intagna bör i samma syfte på olika sätt ges möjlighet att ta ett ökat eget ansvar.

Det är frihetsberövandet i sig som är straffet

Ett fängelsestraff innebär att man blir berövad sin frihet. För att kunna genomföra frihetsberövandet under säkra former måste samhället vidta olika säkerhetsåtgärder som ytterligare begränsar den dömdes handlingsfrihet. Ett frihetsstraff medför således att den dömda blir berövad en del av de rättigheter och möjligheter som personer ute i samhället har.

Det är emellertid av central betydelse att det är just förlusten av den personliga friheten som är straffet. Man får med andra ord inte ha större inskränkningar i tillvaron på anstalt än som är motiverade av att på ett effektivt och säkert sätt kunna verkställa fängelsestraff för dem som döms till denna påföljd. Samtidigt får det givetvis inte bli fråga om att genom olika förmåner kompensera för frihetsberövandet.

Fängelsedömda har olika förutsättningar att klara av livet i anstalt

Det finns en rad faktorer som inverkar på hur en person upplever ett fängelsestraff. Det kan vara allt från en psykisk oförmåga att klara av ett frihetsberövande till att tycka att fängelsemiljön är en tämligen normal miljö. Det finns t.o.m. fall där någon har begått brott i det uttalade syftet att få fängelse och därigenom erbjudas en bättre tillvaro än vad vederbörande ansåg sig ha i frihet. Det finns stora variationer på viljan och förmågan att dagligen ha tät kontakt med åtskilliga andra personer. Umgänget med andra intagna kan upplevas som mer eller mindre påfrestande. Förekomsten av en fånghierarki innebär betydande svårigheter för de intagna, som befinner sig i nedre delen av denna hierarki. Sjukdom, missbruk och behovet av kontakter med anhöriga är några av de andra faktorer som påverkar hur den enskilde kan klara av ett frihetsberövande.

Det finns också skillnader i behoven hos olika grupper av intagna. Kvinnor i anstalt har ofta sämre stöd från anhöriga samtidigt som det också är vanligare att de är ensamma vårdnadshavare för barn. Känslan av att ha svikit dessa barn kan öka ångesten under anstaltsvistelsen men också innebära en ökad motivation att förändra sitt levnadssätt.

De utvisningsdömda har som regel svårt att få permissioner och har betydligt större svårigheter att hålla kontakt med anhöriga,

särskilt i de fall dessa är bosatta i annat land. De har också ofta bristande kunskaper i svenska med de problem detta medför vid kontakterna med kriminalvårdens personal och möjligheten att följa vad som händer i omvärlden. Även sysselsättningsmöjligheterna kan påverkas.

Det finns även andra grupper av intagna som förutsätter särskilda hänsynstaganden. Här kan t.ex. nämnas intagna som har någon form av psykisk sjukdom.

Kraven på säkerhet varierar

En del intagna är mycket våldsbenägna och utgör en fara för såväl andra intagna och anstaltspersonal som för allmänheten. Andra intagna är helt främmande för att själva använda våld och är snarast i behov av skydd från medintagna. Det är en viktig uppgift för kriminalvården att se till att intagna inte får möjlighet att utöva våld samtidigt som säkerhetsåtgärderna inte får var omotiverat ingripande, särskilt inte för de skötsamma intagna. Kriminalvården måste också ta hänsyn till att även inte våldsbenägna intagna kan vara farliga för samhället genom annan typ av kriminell verksamhet.

Intagna med psykopatiska drag och grovt kriminella intagna som tillhör gäng med en stark intern disciplin kan innebära särskilda problem. Intagna tillhörande den förstnämnda gruppen kan uppvisa ett normalt yttre beteende men samtidigt vara såväl manipulativa som destruktiva. Intagna i den senare gruppen kan gesken av skötsamhet trots att de fortsätter att planera eller delta i brottslig verksamhet. Dessa problem kan ställa särskilda krav på säkerhet.

Fängelsedömda skall under anstaltstiden ges sysselsättning som underlättar såväl tiden i anstalt som ett icke-kriminellt liv efter frigivning

En strukturerad sysselsättning underlättar anstaltstiden för den intagne samtidigt som den ger grunden för det återfallsförebyggande arbetet och är en förutsättning för ordning och säkerhet på anstalten. Det är emellertid inte säkert att den intagne och kriminalvården i början har samma syn på vad som är en lämplig sysselsättning. Medan den intagne kan föredra den

sysselsättning som för honom eller henne framstår som minst ansträngande kan kriminalvården ha en annan syn på vad som är lämpligast med hänsyn till den intagnes anpassning till samhället. Det kan i en sådan situation framstå som en enklare väg att låta den intagne själv bestämma. Givetvis är det inte möjligt att tvinga någon till en viss sysselsättning. Det är emellertid av central betydelse att intagna motiveras till sådan sysselsättning som kan antas underlätta ett icke-kriminellt liv efter anstaltsvistelsen.

I detta sammanhang kan också nämnas att det finns nya grupperingar intagna som är mycket svåra att motivera för någon sorts sysselsättning. Det är fråga om unga personer, som saknar bra vuxenförebilder och helt tar avstånd från tanken att skaffa sig ett vanligt arbete efter frigivning och som istället ser kriminalitet som det enda sättet att skaffa sig de inkomster de eftersträvar.

Verkställigheten skall ske med beaktande av den dömdes integritet

Ett frihetsberövande innebär alltid en integritetskränkning. Även en rad åtgärder som följer med frihetsberövandet inkräktar på integriteten, t.ex. restriktioner i kontakter med anhöriga, en påtvingad samvaro med personer som man inte själv skulle valt att umgås med, avsaknaden av valfrihet beträffande vilken mat man skall äta och inskränkningar i rätten att ha egna tillhörigheter med sig.

Till detta kommer att det ibland vidtas åtgärder som i särskilt hög grad är integritetskränkande som kroppsvisitation, kroppsbesiktning och beläggande med fängsel. En effektiv kriminalvård förutsätter att ordning och säkerhet säkerställs på anstalterna och det måste därför vara möjligt att vidta sådana här åtgärder. Till följd därav måste de intagnas integritet ibland få komma i andra hand. Men det är viktigt att komma ihåg att den alltid måste beaktas och att kriminalvården ständigt måste vara medveten om den hänsyn som skall tas i detta avseende.

Även den dömdes barn och andra anhöriga berörs av fängelsestraffet

Det är inte bara den dömda utan även hans eller hennes barn och andra anhöriga som berörs av frihetsberövandet. Det är i detta, som i andra sammanhang, självklart att man måste uppmärksamma

barnens intresse och deras behov av kontinuerlig kontakt med sina föräldrar. En fungerande kontakt med barn och andra anhöriga kan också i hög grad bidra till att den dömda kan motiveras till insatser för att bryta med en kriminell identitet. Samtidigt medför såväl frihetsstraffets karaktär som behovet av säkerhetsåtgärder att möjligheterna att ta särskild hänsyn till barnens situation är begränsade.

Hänsyn måste tas till samhällets resurser

Såväl frihetsberövandet i sig som de olika åtgärder som vidtas under detta är kostnadskrävande. Det är visserligen självklart att såväl säkerhetsåtgärder som behöver vidtas för att skydda samhället som åtgärder som sätts in för att underlätta en anpassning till samhället är nödvändiga kostnader. Det måste också få kosta pengar att ha en human kriminalvård. Det bör även framhållas att insatser som leder till att en person avbryter en kriminell bana i ett samhälls-ekonomiskt perspektiv alltid är lönande. Varje samhälle måste emellertid prioritera mellan olika utgifter och det är nödvändigt att göra så även inom detta område. Lika viktigt är dock att såväl kriminalvårdens verksamhet som kriminalvårdens samarbete med andra myndigheter effektiviseras så att tilldelade resurser får största möjliga effekt på de dömdas möjlighet att anpassa sig i samhället.

Avslutande kommentarer

Kommittén behandlar i sina överväganden såväl nu angivna faktorer som andra omständigheter av betydelse för en human och effektiv verkställighet av kriminalvårdspåföljder.

Kommittén föreslår att det i den nya lagen tas in en bestämmelse om att kriminalvården under verkställigheten skall vidta åtgärder för att förebygga att den dömda begår nya brott. Kommittén föreslår vidare att det i lagen tas in en allmän proportionalitetsprincip innebärande att kontroll- och tvångsåtgärder får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Kommittén har dessutom övervägt möjligheten att införa en bestämmelse om generellt hänsynstagande till barnens situation men funnit, att detta inte är lämpligt i en lagstiftning av nu aktuellt slag. Möjligheten att ta hänsyn till barnen har istället uppmärk-

sammats i de delar där det bedömts möjligt att ta sådan hänsyn, främst gäller detta avsnitten 17.2.2 samt 22.2.11–22.2.12 (besök och telefonsamtal). Det kan också framhållas att KVS den 10 mars 2005 fick regeringens uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen se över förhållanden för barn som har föräldrar intagna i anstalt eller häkte. Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 mars 2006. Det är kommitténs förhoppning att det i detta projekt skall framkomma ytterligare möjligheter att förbättra situationen för de intagnas barn.

En väsentlig svårighet i kommitténs arbete har varit att det inte finns någon ordentlig uppföljning rörande återfall och effektiviteten av olika program. Tidsramen för kommitténs uppdrag har också gjort det omöjligt för kommittén att själv initiera en sådan utredning.

De utredningar som görs tar som regel sikte på tämligen korta tidsperioder efter villkorlig frigivning och mäter dessutom enbart återfall med utgångspunkt från lagakraftvunna domar. Det är självklart att många nya brott inte kommer att leda till dom inom ett eller två år efter villkorlig frigivning. Andra brott upptäcks över huvud taget inte. Dessutom ändras kriterierna ofta från utredning till utredning så att det blir svårt eller omöjligt att göra jämförelser.

Det skulle, enligt kommitténs mening, vara värdefullt om kriminalvården eller någon annan myndighet mer konsekvent följde upp frigivna varje år under förslagsvis fem år efter villkorlig frigivning och därvid försöker kartlägga inte bara konstaterad ny brottslighet utan också i vilken utsträckning den frigivne lever ett samhällanpassat liv. Faktorer som kan mätas är missbruk, arbete och bostad. Även om det inte är möjligt att dra några säkra slutsatser av sådana faktorer så kan återkommande resultat användas som indikatorer vid bedömning av vilka av kriminalvårdens insatser som är mest ägnade att leda till att kriminella anpassas till samhället.

Under sitt arbete har kommittén noterat att kriminalvården kontinuerligt försöker utveckla och förbättra förhållandena för de intagna och ta till vara positiva erfarenheter från andra länder. Kommittén vill också framhålla att även andra länder har problem med en effektiv mätning av återfallsfrekvensen och ofta saknar varje upplysning om hur en frigiven person anpassat sig till samhället. Jämförelser mellan effektivitet och resultat i olika länder blir därför lätt missvisande.

Slutligen vill kommittén framhålla att flera spektakulära rymningar har ägt rum från våra anstalter under senare år. Det är viktigt att framhålla att de åtgärder som behöver vidtas för att förhindra detta inte i onödan får inverka på behandlingen av den stora majoritet av intagna som inte behöver extra restriktioner.

5.2 Lagens tillämpningsområde och innehåll

Kommitténs bedömning: Den nya lagen skall reglera verkställighet av samtliga domar till fängelse och skyddstillsyn samt föreskrifter om samhällstjänst. Verkställighet av sådana domar och föreskrifter skall dock kunna överföras till ett annat land enligt annan särskild reglering.

Den nya lagen kan tillämpas också vid verkställighet av straffrättsliga påföljder som meddelats utomlands om det följer av särskilda bestämmelser.

Lagen skall även gälla fängelsestraff som förvandlingsstraff för böter och efter undanröjande av skyddstillsyn och villkorlig dom.

Lagen skall inte innehålla några bestämmelser om kriminalvårdens organisation. Det skall dock anges i lagen att kriminalvården ansvarar för verkställigheten.

5.2.1 Behovet av en samlad verkställighetsreglering

Den nya lag som kommittén har att föreslå skall enligt direktiven reglera verkställigheten av samtliga kriminalvårdspåföljder. Med kriminalvårdspåföljder avses de påföljder som kriminalvårdsmyndigheterna har till uppgift att verkställa. Idag gäller detta dom till fängelse och skyddstillsyn. När villkorlig dom har förenats med samhällstjänst är kriminalvården också ansvarig för att verkställa föreskriften om samhällstjänst. Den nya lagen skall således reglera verkställighet av dom till fängelse och skyddstillsyn samt föreskrift om samhällstjänst.

Idag finns inte någon samlad reglering vad gäller verkställighet av fängelsestraff. Under verkställigheten i anstalt gäller KvaL medan verkställigheten efter villkorlig frigivning regleras i brottsbalkens tredje avdelning tillsammans med regler om samhällstjänst och skyddstillsyn. Vid verkställighet av fängelsestraff genom intensiv-

övervakning med elektronisk övervakning gäller IövL. Förvaras den dömd i häkte under verkställigheten gäller behandlingslagen. Verkställighetsföreskrifter finns även i strafftidslagen. Brottsbalkens bestämmelser om samhällstjänst och skyddstillsyn är uppblandade med riktlinjer till domstolar och övervakningsnämnder och någon särskild lag för verkställighet av frivårdspåföljder finns således inte. Lagarna kompletteras av olika förordningar och kriminalvårdens föreskrifter.

Det splittrade regelverket medför svårigheter att överblicka de olika verkställighetsformerna och kan leda till tillämpningsproblem. Till detta kommer att likartade frågor har lösts på skilda sätt i olika lagar. Den tidigare strikta uppdelningen av organisationen för kriminalvård i anstalt respektive i frihet har också försvunnit. Även om det fortfarande råder en klar gräns mellan det praktiska arbete som utförs av vårdare på anstalterna och frivårdsinspektörer är tanken att arbetet skall präglas av samsyn och med den dömdes hela verkställighet i fokus.

Genom en mer samlad reglering för verkställigheten av fängelsestraff kan på ett tydligare sätt betonas att verkställigheten inte är avslutad när villkorlig frigivning från anstalt äger rum. För detta talar också frivårdspåföljdernas karaktär av alternativ till fängelsestraff och möjligheten att omvandla påföljden till fängelsestraff.

Någon anledning att ha kvar rena verkställighetsföreskrifter i brottsbalkens tredje avdelning finns inte heller. Domstolarna har visserligen idag kvar en viss möjlighet att närmare bestämma hur verkställigheten av kriminalvården i frihet skall gå till. Någon formell tillsyn över frivården motsvarande den som övervakningsdomstolarna tidigare utövade (se avsnitt 29.1) finns dock inte kvar. Inte heller övervakningsnämnderna, vars domstolsliknande verksamhet regleras i brottsbalken, utövar längre någon tillsyn över frivården utan fungerar mer som en besluts- och överprövningsinstans vid vissa ingripande beslut.

Sammanfattningsvis finns det enligt kommitténs mening goda skäl att samla de splittrade bestämmelserna om verkställighet av olika kriminalvårdspåföljder till mer enhetliga bestämmelser i en sammanhållen lag. Detta innebär bl.a. att KvaL och IövL upphör att gälla och att verkställighetsreglerna lyfts bort från brottsbalken.

Strafftidslagen innehåller bestämmelser om hur dom på fängelse befordras till verkställighet och hur tiden för sådan verkställighet skall beräknas. Dessa bestämmelser skulle i och för sig också kunna överföras till den nya lagen. Kommittén lämnar dock inte något

sådant förslag. Skälet till detta är att bestämmelserna i straff-tidslagen är i behov av en genomgripande översyn som kommittén ej haft utrymme att göra. Kommittén har inte heller ansett det helt nödvändigt att ta in bestämmelserna i den nya lagen. Strafftidslagen bör således fortsätta att gälla. Kommittén kommer dock i den fortsatta framställningen att ta upp några frågor som idag regleras i strafftidslagen.

5.2.2 Den nya lagen skall enbart omfatta kriminalvårdspåföljder

Det skulle kunna ifrågasättas om den nya lagens tillämpningsområde borde omfatta även verkställighet av andra straffrättsliga reaktioner på brott, såsom böter, villkorlig dom och överlämnande till särskild vård. I sådant fall kunde den samlade regleringen införas som en fjärde avdelning i brottsbalken istället för som en särskild kriminalvårdslag.

Idag finns de grundläggande bestämmelserna om verkställigheten av dessa påföljder i följande lagar.

Tabell 5.1

Böter	bötesverkställighetslagen (1979:189)
Socialtjänstpåföljd	socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. ²
Sluten ungdomsvård	lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.
Missbruksvård	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. ³
Rätt psykiatrisk vård	lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. ⁴
Villkorlig dom	brottsbalken.

² Ungdomsbrottsutredningen har i sitt betänkande Ingreppanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122) föreslagit att överlämnande till socialtjänsten benämns socialtjänstpåföljd med särskilda bestämmelser i 32 kap. brottsbalken och att nya lagar införs dels om verkställighet av ungdomstjänst och dels om verkställighet av sluten ungdomstjänst.

³ Regeringen har i prop. 2004/05:123 Stärkt rättsäkerhet och vårdinnehåll i LVM-vården m.m. föreslagit förändringar i 1988 års LVM. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

⁴ Psykansvarskommittén har föreslagit omfattande förändringar av påföljden och verkställigheten i betänkandet Psykisk störning, brott och ansvar (SOU 2002:3).

Genom att lägga många av nu berörda bestämmelser i den nya lagen eller i brottsbalkens fjärde avdelning skulle en samlad verkställighetsreglering kunna åstadkommas för samtliga straffrättsliga påföljder. Det är dock tveksamt om det skulle finnas något att vinna med en så omfattande lag. Risken är att lagen blir så omfattande och svår att överskåda att den medför tillämpningsproblem. Den skulle också komma att rikta sig till vitt skilda myndigheter och målgrupper. Vidare omfattar vård inom socialtjänsten och av missbrukare även dem som inte gjort sig skyldiga till brott och sådan vård kan därför inte regleras uttömmande i lagen. Det samband som motiverar att de villkorade frihetsstraffen, skyddstillsyn och samhällstjänst, regleras tillsammans med fängelse saknas också i praktiken vid böter, villkorlig dom och överlämnande till särskild vård. Enligt kommitténs mening är det därför tveksamt om det finns något egentligt behov av att reglera även verkställighet av böter, villkorlig dom och överlämnande till särskild vård i brottsbalken eller den nya lagen. Det faller inte heller inom ramen för kommitténs uppdrag att föreslå en sådan reglering.

Den nya lagen bör således inte reglera verkställighet av några andra påföljder än fängelse och skyddstillsyn samt föreskrifter om samhällstjänst.

5.2.3 Lagen skall gälla även vid fängelse som förvandlingsstraff för böter och efter undanröjande av skyddstillsyn och villkorlig dom

Enligt 15 § bötesverkställighetslagen kan böter på talan av åklagare förvandlas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader. Det är enligt vad kommittén erfarit mycket sällsynt – om det överhuvudtaget sker – att denna bestämmelse tillämpas. Möjligheten till förvandlingsstraff för böter borde kanske därför slopas. Det ankommer dock inte på kommittén att lämna något sådant förslag. Kommittén har därför att utgå från rådande ordning i detta avseende. Bestämmelserna i den nya lagen om den som döms till fängelse bör därför – i enlighet med nuvarande 1 § andra stycket KvaL – gälla också efter beslut om fängelse som förvandlingsstraff för böter. Samma sak bör gälla vid beslut om fängelse efter undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn.

5.2.4 Lagens tillämpning vid förvaring i häkte

Inledningsvis bör framhållas att kommittén av tidsskäl inte har gått närmare in på frågan om vilket regelverk som bör gälla för dem som verkställer fängelsestraff på häkte.

Att antalet personer som verkställer fängelsestraff på häkte har ökat hänger samman med den ökade beläggningen på anstalterna. Det torde dock inte helt gå att undvika även med en lägre belägningsgrad att en dömd person får vänta något på en lämplig placering. Enligt ett JO-avgörande (beslut 2004-06-30, Dnr 2449-2003, Initiativärenden om platsbristen vid häkten och anstalter) bör väntetiden i häkte normalt inte överstiga en vecka. Detta bör enligt kommittén vara en målsättning. Oavsett vilket regelverk som tillämpas är det viktigt att den dömda så snart som möjligt får en lämplig placering. Kommittén vill även framhålla vikten av att verkställighetsplaneringen inleds redan under verkställigheten på häkte.

Om de regler som gäller i anstalt även skall gälla för dem som verkställer fängelsestraff i häkte torde det innebära kostnadsökningar. Dels måste häkteslokalerna anpassas och dels krävs en personalförstärkning för att klara bl.a. den ökade sysselsättningen, gemensamheten och hanteringen av utevistelser m.m.

Möjligen kan det anses mest logiskt att det avgörande för vilket regelverk som skall vara tillämpligt är var i verkställighetskedjan den dömda befinner sig och inte var han eller hon befinner sig rent fysiskt. I detta sammanhang bör dock beaktas att häktesreglerna nu ses över av Utredningen om en ny häkteslag (Ju 2005:01). Det kan vara så att resultatet av den utredningen kommer att innebära att de skillnader mellan regelverken som finns i dag, om inte försvinner, så i vart fall minskar. I avvaktan på den utredningen anser kommittén att det inte finns anledning till att göra den djupgående analys som skulle krävas för att ta ställning i frågan.

5.2.5 Lagen skall inte innehålla bestämmelser om kriminalvårdens organisation

Kommitténs lagförslag skall enligt direktiven vara organisationsoberoende och inte bygga på att kriminalvården har en viss myndighetsstruktur. Enligt kommitténs mening bör lagen i möj-

ligaste mån inte heller innehålla några generella bestämmelser om kriminalvårdens inre organisation och struktur.

Kriminalvården har genom åren med återkommande mellanrum omorganiserats. För närvarande pågår ett arbete med att sammanfoga de olika kriminalvårdsmyndigheterna till en enda myndighet den 1 januari 2006. Det finns anledning anta att kriminalvårdens organisation i takt med förändrade krav och förutsättningar kommer att behöva förändras även i framtiden. Om detta skall kunna ske på ett smidigt och effektivt sätt bör regler om kriminalvårdens organisation inte ges i den nya lagen utan i förordning och myndighetsföreskrifter.

Generella bestämmelser om kriminalvårdens organisation samt uppgifter och mål finns för närvarande i regeringens förordning (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket. Regeringens styrning av organisationen sker genom de regleringsbrev som regeringen utfärdar under varje budgetår. I Kriminalvårdsverkets arbetsordning, som gäller för samtliga myndigheter inom kriminalvården, ges närmare bestämmelser om organisationen.

Det finns idag också åtskilliga bestämmelser i lagar och förordningar som föreskriver att kriminalvården skall ha en viss organisation eller förutsätter att kriminalvården organiserats på ett visst sätt. Kommitténs förslag skall dock vara organisationsoberoende och i den fortsatta framställningen har kommittén som utgångspunkt att bestämmelser som föreskriver eller förutsätter en viss organisation inte skall ges i den nya kriminalvårdslagen.

Det bör dock klargöras i lagen att kriminalvården ansvarar för verkställigheten. Med kriminalvården avses alla de myndigheter som idag ryms inom kriminalvårdsverket. Kriminalvården kommer enligt vad kommittén erfarit också att bli benämningen på den nya myndighet som den 1 januari 2006 skall ersätta de nuvarande myndigheterna inom kriminalvårdsverket. Kommittén använder sig därför i lagtexten av denna benämning. Därmed kan bestämmelserna i bl.a. 26 kap. 12 § brottsbalken om att övervakningen efter villkorlig frigivning och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av den lokala kriminalvårdsmyndigheten och i 2 § KvaL om att KVS leder och har inseeende över kriminalvården i anstalt utgå.

5.2.6 Överförande av verkställighet från och till Sverige

Samtliga svenska domar och beslut till en kriminalvårdspåföljd skall verkställas enligt bestämmelserna i den nya kriminalvårdslagen. Den nya lagen skall alltså exklusivt reglera verkställighet av sådana domar och beslut. Det finns dock idag möjlighet att överföra verkställigheten av det svenska avgörandet till ett annat land. Den möjligheten bör givetvis gälla även i framtiden. Samma sak gäller möjligheten att i Sverige verkställa en utländsk straffrättslig påföljd.

Reglerna för överförande av verkställighet, som inte skall förväxlas med utlämning för utredning och lagföring av brott, finns i ett flertal konventioner samt följande lagar och förordningar:

- lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,
- lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,
- lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet,
- lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder,
- förordningen (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, och
- förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Sverige har också ingått bilaterala avtal med andra länder, såsom Thailand och Kuba, som möjliggör överförande av verkställighet.

Sverige kan också komma att verkställa straff som dömts ut av Internationella brottmålsdomstolen samt FN-tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt i f.d. Jugoslavien och Rwanda. De svenska bestämmelserna finns i lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och förordningen (2003:69) med samma namn samt i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

Det finns således redan idag åtskilliga bestämmelser som medför att svenska påföljder kan verkställas utomlands och att utländska påföljder kan verkställas i Sverige. Även om verkställighet som regel skall äga rum i det land där brottet begåtts och påföljden dömts ut kan den ökade rörligheten över nationsgränser antas

medföra att reglerna om överförande av verkställighet kommer att få ökad betydelse.

På grund av den ökade rörligheten kan fler personer med utländsk bakgrund komma att vilja överföras till sina hemländer för verkställighet av en i Sverige utdömd påföljd liksom utomlands dömda personer med svensk bakgrund kan vilja bli överförda till Sverige för verkställighet här. Närhetsprincipen kan utgöra skäl för att tillmötesgå sådana önskemål från den dömda. Det kan också ligga i svenska intressen att verkställigheten av svenska påföljder äger rum i hemländerna, i vart fall om det kan säkerställas att verkställigheten utomlands fullgörs på motsvarande sätt som i Sverige.

Inom EU pågår också ett arbete som syftar till ömsesidigt erkännande av medlemsländernas brottmålsdomar och tillnärmning av regler om verkställighet av straffrättsliga påföljder. I förslaget till ny konstitution för Europa, som är tänkt att träda i kraft den 1 november 2006, sägs också att det skall föreskrivas europeiska lagar och ramlagar om bl.a. hur det straffrättsliga samarbetet mellan myndigheter inom ramen för verkställighet av beslut skall underlättas. Om detta blir verklighet kan överförande av verkställighet inom EU antas ske betydligt mer frekvent än vad som idag är fallet.

Med hänsyn till bestämmelserna i den europeiska arresteringsorder som nyligen trädde ikraft kan för övrigt också antas att överförande av verkställighet kommer att ske i utökad omfattning redan de närmaste åren.

För att peka på möjligheten till överförande av verkställighet utomlands bör i den nya lagen erinras om att det finns särskilda bestämmelser om detta. Vid överförande av verkställighet av en utländsk brottmålsdom till Sverige kommer svensk verkställighetslagstiftning som regel att bli tillämplig under verkställigheten. Detta bör klargöras i den nya lagen.

Det är inte omöjligt att regleringen om överförande av verkställighet i framtiden kan föras in i kriminalvårdslagen. Innan så kan bli fallet bör en särskild översyn göras av dagens reglering och de frågor som är förknippade med överförande av verkställighet till och från Sverige. Det faller inte inom ramen för kommitténs arbete att göra en sådan översyn.

Kommittén vill dock i detta sammanhang erinra om att det av dagens reglering inte klart framgår i vad mån verkställigheten av en föreskrift om samhällstjänst kan överföras till andra länder, t.ex. i

Norden. Enligt vad kommittén erfarit förekommer det inom vissa frivårdsdistrikt ett utbyte med myndigheter i Norge om överförande medan andra frivårdsdistrikt anser att nuvarande lagreglering inte medger detta. Det skulle enligt kommitténs mening kunna vara lämpligt att införa en bestämmelse som klargjorde att verkställighet av föreskrifter om samhällstjänst får överföras till i vart fall andra nordiska länder. Det får dock anses falla utanför ramen för kommitténs arbete att föreslå en sådan lagändring.

6 Kriminalvården och samhället

6.1 Bakgrund

Sedan lång tid har det ansetts vara av central betydelse för en framgångsrik kriminalvård att dömda inte skall isoleras från samhället utanför anstalterna. Betydelsen av ett effektivt samarbete mellan olika myndigheter har observerats särskilt, inte minst i förarbetena till 1974 års KvaL.

I dessa förarbeten slogs fast att den som var intagen i anstalt i princip skulle ha rätt till samhällets stöd- och hjälpinsatser i samma utsträckning som andra medborgare. Kriminalvården skulle därvid utnyttja de resurser för resocialiseringändamål som samhället ställer till förfogande för sina medlemmar i allmänhet, om inte praktiska och organisatoriska förhållanden hindrade detta. Det framhölls dock att kriminalvården måste ta det primära ansvaret för stödåtgärderna när samhällsskyddet kräver det.

Kriminalvården skulle således ta huvudansvaret om den dömde omhändertagits på sådant sätt att det hindrade andra myndigheters medverkan eller när stödinsatserna uteslutande har sin grund i kriminalvårdens rehabiliterande uppgift. Vissa grupper av intagna, främst långtidsdömda som betraktades som farliga, ansågs inte helt kunna få tillgång till de stöd- och vårdinsatser som utgör rättigheter för andra medborgare. För att undvika risken för särbehandling av de intagna betonades vikten av att KVS och andra statliga och kommunala organ träffade generella överenskommelser om olika samarbets- och gränsdragningsfrågor.

Den avvägning som måste göras mellan intresset att i förhållandevis fria former rehabilitera den intagne och samhällets säkerhetsintresse betonades i lagstiftningsarbetet. Vidare framhölls att det borde framgå av lagen att frivården i möjlig mån skall delta i rehabiliteringsarbetet redan under den intagnes anstaltsvistelse och att kriminalvårdsarbetet måste bedrivas i nära samverkan med andra

myndigheter och organ. Detta ledde till bestämmelserna i 4–5 §§ KvaL om frigivningsförberedelser och samverkan som i stort sett fortfarande gäller.

I lagstiftningsärendet uttryckte Justitieutskottet farhågor för samarbetet mellan olika myndigheter. Utskottet ansåg att dittillsvarande erfarenheter visade ett klart behov av fastare former för samarbetet mellan samhällets olika vårdgrenar. Tillkomsten av bestämmelsen i 5 § undanskymde enligt utskottets mening problem om ansvarsfördelning och kostnadsfördelning mellan olika vårdområden. Utskottet framhöll vikten av att uppmärksamhet ägnades åt utarbetandet av speciella former på lokal, regional och central nivå för kontakt och samverkan. Dessutom borde frågeställningar om ansvars- och kostnadsfördelning klarläggas så att inte samarbetet försvåras av oklarheter i sådana avseenden. En helhetslösning ansågs inte kunna nås enbart genom ett intensifierat samarbete mellan berörda organ. Istället krävdes enligt kommittén överväganden om riktlinjer i stort för skilda samarbetsformer och de olika frågeställningarna behövde sättas in i ett större sammanhang som gällde samhällets samlade insatser mot brott.

Ungefär samtidigt som arbetet med att ta fram KvaL pågick inrättades BRÅ som en fristående myndighet (den 1 juni 1974). BRÅ fick till uppgift att just verka för en sådan samordning av samhällets och enskildas insatser mot brott som Justitieutskottet uttalade sig om. I förarbetena anfördes att myndigheten borde följa och fördjupa den samordning som skedde mellan kriminalvårdsmyndigheterna samt socialvårds-, arbetsmarknads- och utbildningsområdena. BRÅ tog också initiativ till en sådan samordning. Med åren avtog dock samordningsarbetet och BRÅ:s samordnande roll i det brottsförebyggande arbetet blev allt mindre.

Mot slutet av 1980-talet togs beslut om att andra myndigheter inte skulle vara representerade i BRÅ:s styrelse. Istället inrättades inom BRÅ en särskild samverkansdelegation med företrädare för bl.a. DV, RÅ, KVS och Brottskadenämnden. Delegationen fick inte någon samverkande eller samordnande roll i praktisk mening, utan inriktade sig främst på kunskaps- och informationsverksamhet.

Regeringen uttalade i prop. 1992/93:170 att BRÅ borde utvecklas till ett kvalificerat expertorgan i kriminalpolitiska frågor under regeringen. Huvudansvaret för det praktiska brottsförebyggande arbetet låg enligt regeringen på andra myndigheter än BRÅ, i huvudsak polisen. Det ansågs därför naturligt att polisen skulle ta ett större ansvar för samordningen av de brottsföre-

byggande åtgärderna. Enligt regeringens mening fanns det då inte längre samma behov för BRÅ att ha en fast organisation i form av en särskild samverkansdelegation. Regeringen ansåg därför att den borde avvecklas, vilket också skedde. I den nya instruktion som BRÅ fick den 1 juli 1993 gavs inte BRÅ någon uttrycklig samordnande eller samverkande uppgift.

I Frivårdskommitténs (SOU 1981:90) delbetänkande Frivårdspåföljder framhölls att frivårdens hjälpanande uppgift måste ses som en kompromiss mellan normaliseringsprincipen och de faktiska förhållanden som gör särskilda hjälpåtgärder ofrånkomliga för kriminalvårdens klienter. I praktiken förmedlar frivården inte bara kontakt med andra samhällsorgan, utan försöker genom intensiv övertalning få dessa organ att ta sig an kriminalvårdsklienterna. För denna övertalningsverksamhet erfordras ändamålsenliga rutiner av både formell och informell art. Hur dessa rutiner skulle se ut ansågs av kommittén bäst bedömas av administrerande och verkställande myndigheter inom kriminalvården och andra samhällsorgan. Om frivårdens hjälpinsatser skulle upphöra och frivårdsklientelet på lika villkor skulle konkurrera med andra, riskerar de att komma sist i kön, eftersom de har svårt att hitta i samhället och få sina behov tillgodosedda. Detta ansågs utgöra förklaringen till den positiva särbehandling av frivårdsklienter som utgör ett undantag från normaliseringsprincipen. Behovet av denna särbehandling skulle enligt Frivårdskommittén bestå.

I prop. 1982/83:85 anslöt sig dep.chefen i allt väsentligt till de nyss nämnda synpunkterna. Justitiekommittén anförde vid riksdagsbehandlingen att frågan om i vilken utsträckning det finns anledning att bygga ut ett mera formbundet samarbete med andra myndigheter, t.ex. socialtjänsten, liksom frågan om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna kontinuerligt fick bevakas framförallt från KVS sida. Utskottet ansåg att det härutöver inte behövdes något särskilt uttalande från statsmakternas sida.

Fängelseutredningen ansåg i sitt huvudbetänkande (SOU 1993:76) Verkställighet av fängelsestraff att de intagna i allt väsentligt får den samhällsservice som omständigheterna tillåter och att normaliseringsprincipen borde gälla även i fortsättningen.

Anstaltspersonalen skall således även i fortsättningen klarlägga de intagnas behov av kontakter med olika institutioner i samhället och förmedla de erforderliga kontakterna. Härfter ankommer det på de olika samhällsorganen utanför anstalterna att tillhandahålla de åtgärder som erfordras på samma villkor som för andra vård- eller hjälpsökande.

Dessa samhällsorgan har också att svara för kostnaderna för åtgärderna. Skulle förhållandena vara sådana att kriminalvårdens ansvar för att en intagen inte avviker eller begår nya brott berörs, måste kriminalvården givetvis ta ansvaret härför. Sålunda måste kriminalvården exempelvis stå för bevakningen av en intagen som vårdas på ett sjukhus i den allmänna sjukvården.

För många intagna, dock inte långtidsdömda på rixanstalter, innebar 1974 års kriminalvårdsreform en öppnare anstaltsmiljö med bättre möjligheter till besök från utomstående och tillfällig vistelse utanför anstalt. Som tidigare antytts var ett skäl till detta att låta de intagna på ett bättre sätt komma i åtnjutande av samhällets service och stödåtgärder samt förbereda de intagna för en samhälls-anpassad tillvaro efter straffets fullgörande.

Under 1980- och 1990-talen gavs också större möjligheter till verkställighet av kriminalvårdspåföljder i frihet och vistelse utanför anstalt, bl.a. genom införande av regler om kontraktsvård, samhällstjänst och IÖV. Även en del av de som dömdes till långa fängelsestraff gavs större möjligheter att upprätthålla en god kontaktyta mot samhället.

Med anledning av kritik från Riksrevisionsverket och de s.k. Malexander-morden beordrade generaldirektören för Kriminalvårdsstyrelsen i en skrivelse den 18 juni 1999 samtliga myndighetschefer att omedelbart förvissa sig om att man hade erforderlig kontroll över långtidsdömdas utevistelser. KVS tillsatte också en arbetsgrupp, 1999 års permissionsutredning, som i januari 2000 lämnade rapporten Långtidsdömdas utevistelser.

Enligt rapporten fanns det brister i det dåvarande regelverket och den praktiska tillämpningen. Lagstiftningen på området ansågs tillfredsställande, men Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter borde i vissa delar arbetas om. Den främsta kritiken gällde att den praktiska tillämpningen av regelverket varit alltför generös samt att det förelegat brister i intern planering, kontroll och uppföljning. Enligt arbetsgruppen krävdes det stramare tillämpning, bättre kontroll och minskad volym av utevistelser.

Rapporten ledde till en rad ändringar i KVS tillämpningsföreskrifter om vistelse utanför anstalt och strängare villkor för de långtidsdömda.

Den förändrade situationen för de långtidsdömda har under de senaste åren bidragit till fokusering på frågor om förhållandet mellan kriminalvården och samhället. Det har bl.a. påtalats att det

bör undvikas att en intagen blir villkorligt frigiven utan grundliga frigivningsförberedelser efter att under många år ha vistats i anstalt.

I KVS rapport Frigivningsförberedelser (2000) föreslogs bl.a. att tydligare ansvarsgränser mellan olika huvudmän bör framgå av lag och att kontaktpersoner mellan olika myndigheter bör utvecklas som ett sätt att garantera samarbete. I BRÅ:s rapport (2001:2) Från anstalt till livet i frihet, Efter muck, ansåg författarna att kriminalvården bör finna bättre former för att utveckla samarbetet mellan anstalt och frivård i syfte att underlätta övergången till ett liv i frihet samt att frivården skulle kunna ha en samordnande roll när det gäller samverkan mellan olika myndigheter som handlägger ärenden rörande frivårdens klienter. I rapporten sägs också att sekretess mellan socialtjänsten och frivården medför att klienterna måste ge sitt samtycke till att frivården skall kunna kontakta kontakt med socialtjänsten.

I samband med att det den 1 oktober 2001 infördes möjlighet att få vistas utanför anstalt genom fotboja även mot slutet av strafftiden infördes också en bestämmelse i 33 § KvaL om intensifierade och strukturerade frigivningsförberedelser.

I förarbetena anfördes bl.a. att det är de vanliga samhällsorganen som ansvarar för de intagnas behov av arbete, vård, bostad m.m. på samma sätt som för medborgare i allmänhet. Kriminalvården har inte till uppgift att tillgodose sådana behov och har inte heller resurser för detta. Däremot krävs att kriminalvården på ett aktivt sätt verkar för att sådana behov identifieras och, i möjligaste mån, tillgodoses. Detta innebär att kriminalvården måste förmedla kontakter mellan den intagne och olika samhällsorgan men också att kriminalvården måste vara drivande när det gäller att utveckla formerna för samarbetet med de andra huvudmännen.

För alla intagna bör gälla att den aktuella frigivningssituationen utreds och att erforderliga kontakter med andra myndigheter, organisationer och enskilda personer tas. Syftet bör vara att, när behov finns, hjälpa den intagne att bygga upp fungerande nätverk både av social och samhällsstödjande karaktär. I normalfallet är det den intagne som rent faktiskt skall ha kontakterna med andra myndigheter och organisationer. Endast om detta inte är möjligt skall kriminalvårdens personal vara beredd att inta en mer aktiv roll.

I en rapport om hinder och möjligheter inför en bättre frigivning, författad år 2004 av företrädare för RFS och KRIS inom ramen för projektet "Bättre frigivning", framhölls att kriminal-

vården och andra myndigheter, som bör vara aktiva i frigivningsprocessen, skulle kunna använda frivilligkrafter i ännu större utsträckning än vad som sker idag. En lekmanövervakare eller annan frivilligs insats innebär enligt författarna en kontinuitet i den intagnes liv där många myndighetspersoner kan bytas ut eller skifta från gång till gång. Vidare borde det omgivande samhället göras mer involverat i kriminalvårdens arbete. De instanser som bäst klarar av en uppgift borde utföra den, oavsett om det sker utanför eller innanför murarna. För att detta skulle kunna ske krävs en större tillgänglighet och samspel, både från kriminalvårdens och andra instansers sida, där bl.a. ett "Visionsrum" kan vara en lösning. Författarna säger vidare att det idag finns betydande brister i samverkan och helhetssyn mellan myndigheternas olika delar samt mellan myndigheter och organisationer i frigivningsprocessen. Detta skapar en fragmentiserad och för den dömde svårförståelig situation vilket utgör ett hinder för integrering i samhället.

Det nyss nämnda Visionsrummet är en idé framtagen av KRIS Stockholm. Syftet med visionsrummet är att motverka den isolering från samhället som sker under anstaltsvistelsen och som medför att den intagne får allt svårare att återvända till ett fungerande socialt liv. Målet är att "lyfta in samhället" på ett konstruktivt sätt i fängelserna genom att göra det möjligt för olika intresseföreningar, fackföreningar, arbetsgivare, ideell verksamhet och företrädare för andra myndigheter att finnas och synas inne i fängelserna. Visionsrummet skulle öka möjligheten att hitta något som engagerar den intagne. Genom tillgång till internet eller cd-skivor skulle flera värdefulla informationskanaler kunna öppnas, t.ex. beträffande aktuell samhällsinformation, jobb, skuldsanering, utbildningar och stöd till fritidsintressen. Idéns upphovsmän föreslår också att en särskild "samhällskoordinator" utses. Denne skulle fungera som länk mellan anstalten och det omgivande samhället och uppdatera informationen i visionsrummet. Det anses inte nödvändigt att visionsrummet är ett rum utan kan också ses som ett förhållningssätt – mer information från omgivande samhälle får ta plats inne på anstalten. Ett rum skulle dock förstärka verksamhetsidén.

6.2 Överväganden och förslag

6.2.1 Allmänna utgångspunkter

Kommitténs bedömning: Normaliseringsprincipen bör även i fortsättningen fungera som riktlinje i frågor som rör ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter. Någon reglering av normaliseringsprincipen i lag bör dock inte ske.

En dom till en kriminalvårdspåföljd innebär en markering från samhällets sida att den dömdes handlande inte accepteras. Detta får dock inte innebära att samhället på verkställighetsstadiet tar avstånd från den dömda och isolerar honom eller henne från samhället. Ett sådant förhållningssätt skulle innebära ett skadligt moment i påföljden. För många dömda skulle självbilden av utanförskap samt av att känna sig annorlunda och förföljd av andra förstärkas. Den dömda skulle också i högre grad riskera att bli utsatt för andra medborgares missaktning. Detta skulle försvåra för den dömda att i fortsättningen leva ett fungerande socialt och samhällsnyttigt liv utan kriminalitet.

I linje med detta synsätt är det självklart att t.ex. de grundläggande fri- och rättigheterna samt den allmänna rösträtten enligt 1 kap. 9 §, 2 kap. respektive 3 kap 2 § regeringsformen skall omfatta också de som verkställer kriminalvårdspåföljder. En annan sak är att det under verkställigheten kan vara nödvändigt att begränsa vissa fri- och rättigheter.

Av samma skäl bör inte levnadsvillkoren för frihetsberövade i alltför hög grad avvika från de villkor som medborgare i allmänhet lever under i samhället. Som exempel kan nämnas att påtagliga förändringar av den allmänna boendestandarden i samhället bör leda till förändringar även i anstalterna. Som ytterligare exempel kan nämnas att det måste tillses att de intagna följer rutiner som normalt finns i vardagen, t.ex. vad avser sysselsättning, förströelse och hushållning.

Därmed inte sagt att förhållandena på anstalterna bör se likadana ut överallt. I enlighet med vad som annars gäller i samhället bör intagna kunna sträva efter och hoppas på att komma i åtnjutande av bättre förhållanden. Detta förutsätter att förhållandena i viss mån skiljer sig åt mellan olika verksamhetsställen.

Vidare finns det – som utgångspunkt – inte skäl att ha särskilda regler för de som verkställer en kriminalvårdspåföljd vad gäller det allmännas åtgärder för att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning, för social omsorg och trygghet samt för en god levnadsmiljö. Detta innebär att det bistånd och den service som andra myndigheter än kriminalvården kan erbjuda i regel skall kunna komma de dömda tillgodo under samma förutsättningar och på samma villkor som andra medborgare.

De som verkställer en kriminalvårdspåföljd bör i princip inte heller uteslutas från att ta del av det utbud av varor, tjänster och annat som bolag, föreningar, enskilda m.fl. i samhället erbjuder. Denna princip om normalisering av den dömdes villkor under verkställigheten kan emellertid inte gälla oinskränkt. Detta gäller i synnerhet vid verkställighet av fängelsestraff, men även vid verkställighet av t.ex. kontraktsvård och, i mindre mån, andra påföljder.

För den som verkställer fängelsestraff i anstalt kan det inte finnas möjlighet att under samma förutsättningar och på samma villkor som andra medborgare delta i samhällslivet. Detta hänger först och främst samman med att möjligheten till vistelse utanför anstalt under verkställigheten av ett fängelsestraff måste vara begränsad. I annat fall skulle påföljdsformen urholkas och få en helt annan innebörd och skärpa än vad den ger uttryck för. Hänsynen till ordning och säkerhet samt samhällsskydd kräver också att kontakterna med samhället utanför anstalterna är begränsade i olika avseenden. Det kan inte heller helt bortses från att samhällets begränsade resurser kan innebära inskränkningar. Vad som nu sagts om verkställighet i anstalt gäller i viss mån även vid verkställighet genom IÖV och av andra påföljder.

Även om det på grund av olika skäl inte är möjligt för intagna i anstalt att ta del av samhällslivet kan det i viss utsträckning, och med beaktande av kraven på ordning och säkerhet, ges möjligheter för andra myndigheter, organisationer och enskilda att verka i anstalterna.

Vidare är det inte säkert att andra myndigheter kan eller bör ge de som verkställer en kriminalvårdspåföljd samma bistånd och service som andra medborgare får. Det kan nämligen förhålla sig så att kriminalvården är bättre skickad eller lämpad att tillhandahålla vissa former av bistånd eller service. Eller så kan det finnas skäl att avvakta med en viss åtgärd till dess att påföljden helt eller delvis verkställts. De dömdas levnadsförhållanden medför också att det kan behövas särskilda insatser som andra medborgare inte får

åtnjuta. Även organisatoriska, samhällsekonomiska och fördelningspolitiska skäl har betydelse. En bedömning måste därför ske beroende på vilken insats eller åtgärd som det är fråga om.

Det faller inom kriminalvårdens ansvarsområde att se till att verkställigheten utformas på ett sätt som kan bidra till att den dömda kan leva ett icke-kriminellt och samhällsanpassat liv. Kriminalvården har också ett ansvar för att motverka brott, ordningsstörningar och annan misskötsamhet under verkställigheten. Dessa uppgifter måste kriminalvården utföra i samarbete med bl.a. andra myndigheter.

Som nyss nämnts bör alltså det bistånd och den service som andra myndigheter erbjuder komma de dömda tillgodo under samma förutsättningar och på samma villkor som andra medborgare. Myndigheterna har således skyldighet att ge även dömda bistånd och service. Denna utgångspunkt, ofta benämnd normaliseringsprincipen, har under mycket lång tid varit vägledande för ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra myndigheter. Så bör vara fallet även i framtiden.

Det måste dock accepteras att de dömda inte alltid kan få samma stöd och service eller att de behöver positivt särbehandlas. Det kan också vara så att andra myndigheter ibland inte kan eller bör svara för åtgärder och insatser under tid som den dömda verkställer en kriminalvårdspåföljd. Detta innebär i så fall att kriminalvården kan behöva ta ett större ansvar eller att ansvaret bör delas mellan olika myndigheter. Ansvarsfördelningen kan också behöva ändras beroende på t.ex. förändringar av myndigheternas organisation.

Normaliseringsprincipen lämpar sig med hänsyn till det sagda inte för reglering i den lag som kommittén har att föreslå. Detta hindrar inte att andra myndigheters ansvar kan klargöras i det regelverk som styr deras verksamhet. Det minskar inte heller kriminalvårdens ansvar för att den dömda får hjälp och stöd av andra myndigheter.

I det följande tar kommittén upp frågan om gränsdragningen mellan kriminalvårdens och andra myndigheters ansvar inom några centrala områden.

6.2.2 Ansvar för sysselsättning

Kommitténs bedömning: Arbetsmarknadsverket (AMV) bör ha det huvudsakliga ansvaret för sysselsättningsfrämjande åtgärder. Kriminalvården skall svara för att kontakt etableras mellan den dömda och AMV när den dömda verkställer fängelsestraff i anstalt.

Kriminalvårdens ansvar för den teoretiska vuxenutbildningen på grund- och gymnasienivå i anstalt bör i avvaktan på vidare överväganden vara kvar. I skollagen bör klargöras att kommunernas ansvar för vuxenutbildningen bör omfatta de som är föremål för frigång och andra utslussningsåtgärder.

Sysselsättningsfrämjande åtgärder och yrkesutbildning i anstalt

Kriminalvården har idag ett ansvar för att se till att de som verkställer fängelsestraff i anstalt får lämplig sysselsättning under tiden i anstalt. Det kan röra sig om bl.a. arbete, utbildning och särskild programverksamhet.

Kriminalvården har också ett ansvar för att förbereda den intagne för livet i frihet. I detta ligger att det bör stå klart redan under tiden i anstalt vilken sysselsättning som den intagne skall ha efter frigivningen. Att utreda den intagnes behov och vilka insatser som kan och bör komma ifråga under verkställigheten måste ingå som ett led i kriminalvårdens verkställighetsplanering.

Vidare är den särskilda programverksamhet som kriminalvården bedriver specifik för kriminalvården. Det ankommer därför på kriminalvården att ansvara för arbetsdriften samt den särskilda programverksamheten på anstalterna.

Det huvudsakliga ansvaret för samhällets sysselsättningsfrämjande åtgärder ligger hos AMV.

KVS och arbetsmarknadsmyndigheterna har under mycket lång tid haft ett samarbete rörande sysselsättningsåtgärder för de som dömts till kriminalvårdspåföljder. Från 1970-talet avsatte AMS centralt medel för yrkesutbildningar på ett antal större (riks)anstalter. Under 1990-talet tillkom kortare utbildningar på några mindre anstalter med stöd av medel från LAN. När AMS organiserades om togs de centrala medlen för yrkesutbildningarna bort och ansvaret överflyttades till respektive LAN. Det har framhållits att utbildningen blev något ojämn, eftersom de olika

länsarbetsnämnderna hade olika policy vad gällde samarbetet med kriminalvården.

I juni 2000 träffades ett nytt avtal mellan KVS och AMS som bl.a. syftade till att klargöra ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. I avtalet sägs att arbetsförmedlingen för kriminalvårdens klienter kan erbjuda bl.a. vägledningssamtal, ”jobbsökar-kurser” samt förberedande och yrkesinriktande utbildningar. Kriminalvården ansvarar för att samarbete etableras på olika nivåer. Sedan 2001 är det de lokala arbetsförmedlingarna som är huvudman och har det ekonomiska ansvaret för yrkesutbildningarna.

AMS svarar endast för yrkesutbildning till de som står till den svenska arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär att de som skall utvisas efter avtjänat straff ej kommer i åtnjutande av denna utbildning. Kriminalvården har ansett, att det funnits ett behov av yrkesutbildning för utvisningsdömda och därför i några fall erbjudit yrkesutbildning i egen regi.

Enligt kommitténs mening bör AMS även i fortsättningen ha det huvudsakliga ansvaret för de sysselsättningsfrämjande åtgärder som kan komma ifråga under vistelsen i anstalt. Det kan, i enlighet med myndigheternas avtal, gälla såväl platsförmedling och vägledningssamtal som olika former av utbildningar.

För att AMS skall kunna fullgöra sina skyldigheter måste det dock krävas att den intagne anmäler sitt intresse att få del av de insatser som myndigheten kan erbjuda. Det bör ankomma på kriminalvården att inom ramen för verkställighetsplaneringen ta initiativ till att sådana kontakter knyts.

Det förhållandet att den intagne vistas i anstalt innebär av naturliga skäl att de insatser och åtgärder som AMS kan erbjuda måste få ett något annorlunda innehåll än vad som kan erbjudas andra sökande i samhället. Utbildningen måste i de flesta fall hållas på anstalt och de intagnas möjlighet att hålla kontakt med arbetsförmedlingens handläggare är förhållandevis begränsad jämfört med den som andra medborgare har. Vidare måste utbildningen ta hänsyn till de särskilda villkor som intagna lever under och det är önskvärt att den bidrar till ett samhällsanpassat liv utan kriminalitet.

Tilläggs kan att det inte behöver innebära någon nackdel att åtgärderna sätts in under tid då den enskilde vistas i anstalt. Tvärtom bör tiden i anstalt kunna utnyttjas för att motivera lagöverträdare till åtgärder som de annars inte skulle ha varit benägna att delta i. Även om det inte bör ställas upp något absolut

hinder bör kriminalvården vara mycket försiktig med att tillhandahålla yrkesutbildning i egen regi. Någon skyldighet för kriminalvården att tillhandahålla sådan utbildning kan med hänsyn till AMS ansvar aldrig föreligga.

Teoretisk utbildning i anstalt

Kriminalvården har för närvarande ansvaret för teoretisk vuxenutbildning på grundskole- och gymnasienivå för de som vistas i anstalt.

Regeringens mål vad gäller vuxnas lärande är att ge alla vuxna möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, sysselsättning och rättvis fördelning. Kriminalvården hör inte till de statliga myndigheter som skall bidra till att uppfylla målet, utan detta ankommer på olika myndigheter under Utbildningsdepartementet, t.ex Skolverket och Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL).

Teoretisk vuxenutbildning erbjuds av flera huvudmän. Det offentliga skolväsendet för vuxna består av bl.a. kommunal vuxenutbildning (komvux) och svenskundervisning för invandrare (SFI). Det allmänna anordnar också särskilda utbildningsformer som komplettering till det offentliga skolväsendet. Vidare bedrivs vuxenutbildning i privat regi, bl.a. av studieförbund. Det finns dessutom möjlighet för vuxna att genomgå utbildning på universitet eller högskola.

Det offentliga skolväsendet skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning. De som erhållit minst utbildning skall få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Ansvaret för utbildningen vilar hos kommuner och, i viss utsträckning, landsting. Dessa får dock uppdra åt andra att anordna utbildningen. Enligt 11 kap. 10 § skollagen (1985:100) har varje kommuninvånare rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning inom hemkommunen eller i annan kommun, om han saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet. Vidare skall

det enligt 11 kap. 17 § samma lag erbjudas gymnasial vuxenutbildning (inbegripet påbyggnadsutbildning). Varje kommuninvånare är under vissa villkor behörig att delta i den gymnasiala vuxenutbildningen.

SFI syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Varje kommun är skyldig att se till att SFI erbjuds till den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Utbildningen skall i princip vara kostnadsfri.

Vad gäller grundläggande och gymnasial vuxenutbildning anges uttryckligen i de ovan nämnda bestämmelserna att de inte gäller den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. Av för kommittén oklar anledning finns inte något motsvarande undantag ifråga om SFI. Kriminalvården har dock i likhet med utbildningen inom komvux i övrigt tagit på sig ansvaret att anordna sådan utbildning. Detta sker främst inom ramen för den grundläggande vuxenutbildning som upphandlas.

Bakgrunden till kriminalvårdens ansvar är följande. Kommunerna hade fram till början av 1990-talet det huvudsakliga ansvaret för vuxenutbildningen inom kriminalvården. Under 1980-talet framhöll också riksdagen (se t.ex. JuU 1980/81:34) att de som var intagna i kriminalvårdsanstalt borde ha tillgång till samma urval av undervisning som andra samhällsmedborgare. Kommunernas undervisning bekostades i huvudsak genom riktade bidrag från staten via Utbildningsdepartementets budget till kommunerna.

Den 1 juli 1991 infördes dock ett nytt bidragssystem för skolsektorn som innebar att statsbidraget tilldelades samtliga primärkommuner i form av ett generellt sektorsbidrag. En följd av detta blev att de särskilt tilldelade medlen för vuxenutbildningen inom kriminalvården inte kunde fördelas på samma sätt som tidigare.

Med hänsyn till att denna vuxenutbildning bedrivs under särskilda betingelser och för att underlätta möjligheterna för kriminalvården att även i fortsättningen rikta utbildningsinsatser mot kriminalvårdens klientel överflyttades kostnadsansvaret till Justitiedepartementet och kriminalvården. Det överfördes därvid 38,7 miljoner kronor till anslaget för Justitiedepartementet. I budgetpropositionen anfördes att avsikten var att kommunerna på uppdrag av kriminalvården skulle ge vuxenutbildning på framförallt grundläggande nivå. Med hänvisning till kriminalvårdens ansvar kom de intagna på landets kriminalvårdsanstalter att undantas från

de nya regler om kommunal vuxenutbildning som infördes i skollagen (1985:100) under början av 1990-talet.

Det blev de lokala kriminalvårdsmyndigheterna som kom att upphandla utbildningstjänster. Möjligheterna för andra än kommunerna att bedriva vuxenutbildning ökade under 1990-talet. Detta medförde för kriminalvårdens del att ett flertal andra aktörer kunde erbjuda utbildning för kriminalvårdens klienter. Förutom av den kommunala vuxenskolan har de lokala myndigheterna upphandlat utbildning av t.ex. Lernia AB (statligt ägt; tidigare AMU-gruppen AB), studieförbund, folkhögskolor samt Liber Hermods AB och andra privata utbildningsföretag för att erbjuda utbildning för vuxna motsvarande främst grund- och gymnasieskola. KVS meddelade 1996 riktlinjer för klientutbildning enligt lagen om offentlig upphandling och berörda tjänstemän utbildades för upphandlingen. De många olika aktörerna har inneburit att utbildningsverksamheten varierat mellan olika delar av landet. Enligt en undersökning inom KVS har kostnaden för de upphandlade utbildningstjänsterna ökat kraftigt under åren 1992–2001.

Sedan våren 2003 bedrivs inom kriminalvården utbildning i kriminalvårdens egen regi. Kriminalvården har inom ramen för denna utbildning slutit ett "samarbetsavtal" med CFL. De lokala kriminalvårdsmyndigheterna anställer egna lärare till utbildningen. Vidare har de en kontaktperson gentemot CFL på varje myndighet samt en samordnande kontaktperson. CFL skall mot ersättning bl.a. ansvara för pedagogiskt ledarskap med rektorsansvar, utfärdande av betyg, betygskatalog samt viss tillsyn över lärarnas kompetens.

I Ds 2002:66 betonas att mer flexibla former behövs för att stödja enskildas lärande och att lärandet skall kunna kombineras med den vuxnes livssituation. Detta innebär enligt promemorian krav på ett avsevärt mer differentierat stöd till individernas lärande än vad klassrumsundervisning kan erbjuda, t.ex. genom användning av informationsteknologi och andra metoder för distansutbildning samt handledning vid lärande på arbetsplatser. Det föreslås därför bl.a. två nya kapitel i skollagen, dels beträffande kommunalt stöd till vuxnas lärande och dels beträffande utbildning i svenska för invandrare. Bestämmelsen i det först nämnda kapitlet skall inte gälla intagna i kriminalvårdsanstalt. Förslagen bereds fortfarande på departementet.

CFL inrättades av regeringen den 1 januari 2002. Myndigheten skall stödja användningen av distansmetoder i folkbildning och

vuxenutbildning samt komplettera den kommunala vuxenutbildningen genom att erbjuda utbildning av i huvudsak samma slag i form av distansundervisning. I uppgifterna ligger bl.a. att utveckla och tillhandahålla vuxenutbildning på främst gymnasial nivå i form av distansutbildning. De kurser som CFL erbjuder är baserade på tryckt material eller kommunikation över Internet. CFL stödjer etablering av lärcentra, där de som studerar på distans t.ex. kan få tillgång till dator för kommunikation med myndighetens lärare. CFL har rätt att ta ut ersättning för sina varor och tjänster. Den utbildning som CFL bedriver skall i princip vara avgiftsfri för eleverna när det gäller utbildning som motsvarar gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning inom komvux.

Enligt kommitténs mening framstår nuvarande ordning vad gäller grundläggande och gymnasial vuxenutbildning för intagna som otillfredsställande. Utbildningen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Tillfredsställande tillsyn över utbildningens kvalitet finns inte. Det är många gånger oklart vilket värde utbildningen har för fortsatta studier eller vid ett anställningsförfarande.

Till skillnad från motsvarande utbildning i samhället utanför anstalt saknas också generella regler om bl.a. verksamhets- och gymnasiepoäng, kurser, kursplaner och individuella studieplaner, behörighet för deltagande, urval, betyg och intyg, disciplinära åtgärder samt överklagande.

Att låta skollagens bestämmelser om komvux omfatta även intagna på anstalt skulle kunna läka några av de nämnda bristerna och innebära att de intagna omfattas av samma regler som andra medborgare. Det är dock inte säkert att en sådan ordning skulle gagna de intagna. Många kommuner har mycket bristfälliga resurser. Även om de vid en reform skulle tillskjutas medel finns det en uppenbar risk att den utbildning som skulle kunna komma ifråga på anstalterna skulle prioriteras ner och bli eftersatt. Det är inte heller säkert att den utbildning som tillhandahålls ute i kommunerna lämpar sig att helt och hållet ge i anstalter. Risken vid ett kommunalt ansvar är att de intagna kommer att hamna i "strykklass" och tillhandahållas en sämre utbildning.

Kommittén anser därför att mycket talar för att kriminalvårdens ansvar bör behållas. Detta förutsätter dock mer enhetliga former för utbildningen, t.ex. genom central upphandling, och en bättre tillsyn över dess kvalitet. Genom central upphandling borde för övrigt kriminalvårdens kostnader kunna sänkas. Det måste också

utarbetas regler i linje med de som gäller för andra medborgare enligt skollagstiftningen och de mål som regeringen har satt upp vad gäller vuxnas lärande. Kommittén har dock inte möjlighet att inom ramen för sitt arbete arbeta fram sådana regler. Vid ett sådant arbete måste också hänsyn tas till utvecklingen mot mer differentierade former för vuxenutbildning, t.ex. genom ökad distansutbildning och införande av lärcentrum. Denna utveckling kan för övrigt medföra att det finns mindre anledning att överväga ett ökat ansvar för kommunerna. Utbildningsdepartementets beredning av de förslag till förändringar i skollagen som föreslagits bör också avvaktas. Med hänsyn till det sagda föreslår kommittén inte några förändringar ifråga om vilken myndighet som bör bära det huvudsakliga ansvaret för utbildningen. Om kriminalvården även i fortsättningen skall ha ansvaret bör det ankomma på kriminalvården att avgöra om utbildningen bör ske i egen regi eller efter upphandling. Oavsett vilket måste det nog följande att utbildningen håller god kvalitet.

Undantaget i skollagen beträffande kommunernas ansvar för intagna i anstalt omfattar som redan nämnts inte SFI. Om undantaget skall fortsätta gälla bör det enligt kommitténs mening omfatta även sådan utbildning. Enligt kommitténs mening bör vidare kommunens ansvar för utbildning omfatta de som är föremål för frigång och andra utslussningsåtgärder. Något bärande skäl till varför de som omfattas av olika utslussningsåtgärder inte skulle kunna få komma ifråga för den utbildning som kommunerna svarar för finns inte. Det bör därför klargöras i skollagen att undantaget för intagna inte omfattar de som är föremål för utslussningsåtgärder.

Något formellt hinder för intagna att studera vid högskola eller universitet finns inte. Lärosätets krav på studenten att vara närvarande under lektioner och för handledning, att kunna ta del av information och andra praktiska arrangemang kan dock medföra att sådana studier är uteslutna för intagna. Om det trots detta finns möjligheter att bedriva sådana studier finns inte några oklarheter rörande ansvarsfördelningen. Kriminalvården kan nämligen inte ha något ansvar för sådan utbildning. En annan sak är att kriminalvården inom gällande regelverk och sina resurser kan vara behjälpliga på olika sätt, t.ex. med handledning.

Kriminalvården kan också försöka motivera den intagne till högre studier och planera för sådana studier genom permissioner, frigång och andra former av vistelse utanför anstalt.

Sysselsättning vid kriminalvård i frihet

När det gäller åtgärder för de som verkställer kriminalvårdspåföljder i samhället ställer sig frågan om ansvarsfördelning något enklare. Som regel är hindren mindre för de dömda att delta i samhällslivet. Något hinder att delta i sysselsättningsåtgärder, utbildning m.m. föreligger normalt inte. Den som är föremål för kriminalvård i frihet bör komma i åtnjutande av myndigheternas bistånd och service under samma förutsättningar och på samma villkor som andra medborgare. Det finns inte heller skäl att begränsa AMV:s och kommunernas ansvar för sysselsättningsfrämjande åtgärder och utbildning.

Kriminalvården kan dock i vissa fall ha ett ansvar för den dömdes sysselsättning. Vid samhällstjänst svarar kriminalvården för att ordna en arbetsplats där den dömda kan fullgöra samhällstjänsten. Vid skyddstillsyn kan det också ha meddelats en särskild föreskrift om t.ex. att den dömda skall genomgå ett av kriminalvården anordnat program.

Kriminalvården har också ett ansvar för att utreda den intagnes behov samt att se vilka insatser som kan och bör komma ifråga under verkställigheten. Det bör därför ankomma på kriminalvården att ta initiativ till att erforderliga kontakter med bl.a. andra myndigheter kommer till stånd.

6.2.3 Ansvaret för missbrukarvård, psykiatrisk vård och annan hälso- och sjukvård

Kommitténs förslag och bedömning: Den allmänna sjukvården bör även i fortsättningen stå till förfogande för de som verkställer en kriminalvårdspåföljd. Detta skall inte hindra att kriminalvården utför vissa vård- och behandlingsinsatser.

För de som är intagna i anstalt bör kriminalvården i enlighet med vad som redan gäller idag i första hand ansvara för den hälso- och sjukvård som intagna i anstalt kan behöva. När det behövs skall det kunna vara möjligt att anlita de allmänna sjukhusens medicinska och tekniska resurser samt annan särskild kompetens som landstinget och andra vårdgivare kan erbjuda.

Beträffande vissa kostnader som är förknippade med kontraktsvård föreslås en lagreglering av innebörd att kriminalvårdens ansvar utsträcks till den alternativa strafftidens slut. Om det finns behov av vårdinsatser efter denna tidpunkt skall socialtjänsten ha ansvar på samma sätt som för andra kommuninvånare.

Om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt behöver hälso- och sjukvård, skall han eller hon enligt nuvarande bestämmelser i KvaL vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om erforderlig undersökning och behandling ej lämpligen kan ske inom anstalten bör den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, får den intagne föras över till allmänt sjukhus. Om det finns anledning till det skall den som vistas utanför anstalt stå under bevakning eller vara underkastad särskilda föreskrifter. Vad nu sagts gäller även missbruks- och psykiatrisk vård samt psykologisk behandling.

Vid verkställighet av kriminalvårdspåföljder i andra fall än som nu nämnts svarar normalt den allmänna hälso- och sjukvården eller socialtjänsten för erforderlig vård och behandling. Detta gäller även om det i domen ingår en föreskrift om vård och behandling. Undantag gäller dock för kostnader som är förknippade med vistelse på ett särskilt hem enligt 34 § KvaL eller vid dom till kontraktsvård. I dessa fall svarar kriminalvården för kostnaderna fram till tänkt dag för villkorlig frigivning. Den vård som kan uppkomma därefter svarar ordinarie huvudmän, normalt socialtjänsten, för. Kriminalvården kan också svara för särskild programverksamhet i vilket det ingår vård och behandling.

Målet för den allmänna hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns bestämmelser om sjukvårdens ansvar för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Enligt bestämmelserna ankommer det på landstingen att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget eller stadigvarande vistas där. Även i övrigt skall landstinget verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Om någon som vistas i landstinget utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård skall landstinget erbjuda sådan vård. Vad som här sägs om landstingen gäller också regionerna i Västra Götaland och Skåne samt Gotlands kommun.

För hälso- och sjukvård som kräver intagning i vårdinrättning skall det finnas sjukhus. Sådan vård benämns sluten vård. Annan hälso- och sjukvård benämns öppen vård. Primärvården skall som en del av den öppna vården svara för behov som inte kräver sjukhusens medicinska och tekniska resurser eller annan särskild kompetens.

Det förhållandet att landstingen har det huvudsakliga ansvaret för vården utgör inte hinder för andra att bedriva vård. Landstingen får sluta avtal med annan om att utföra de uppgifter som ankommer på dem att svara för enligt nämnda lag. Det krävs dock särskilda bestämmelser för att en uppgift som innefattar myndighetsutövning skall få överlämnas till ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ. Landstinget får vidare träffa överenskommelse med kommun, den allmänna försäkringskassan och länsarbetsnämnden om att inom ramen för landstingets uppgifter samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Landstinget skall bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan. En motsvarande bestämmelse finns för kommunerna i socialtjänstlagen (2001:453) såvitt avser frågor som rör socialtjänstens uppgifter. I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården skall landstinget samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

När det gäller missbrukarvård kan vård inom socialtjänsten ges i samförstånd med missbrukaren enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samråd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att

planen fullföljs. Socialnämnden skall vidare sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i sådant hem får god vård. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende för enskilda och familjer som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Vården i hemmen skall bedrivas i samråd med socialnämnden. Socialnämnden har även ett ansvar för dagverksamheter och liknande.

Det finns också möjlighet till tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Tvångsvård enligt denna lag kan ges i sjukhus, LVM-hem och genom vistelse utanför hemmet i annan form. Landstingen, Västra Götalands region, Region Skåne och Gotlands kommun svarar för vården i sjukhus. Behovet av LVM-hem skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse (SIS) är central förvaltningsmyndighet för hemmen och skall leda och ha tillsyn över dess verksamhet. SIS får, när det finns särskilda skäl, genom avtal uppdra åt ett landsting eller en kommun att inrätta och driva ett hem. Vistelse i annan form kan gälla boende i familjehem eller särskilda behandlingshem. Socialnämnden skall enligt LVM aktivt verka för att den enskilde efter vårdtiden får bostad och arbete eller utbildning samt se till att han får personligt stöd eller behandling för att varaktigt komma ifrån sitt missbruk.

Den psykiatriska vården har sedan KvaL:s införande förskjutits från slutet mot öppen vård.

Öppen och slutet psykiatrisk vård kan ges av landstingen med stöd av bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Sådan vård kräver den vårdsökandes samtycke. Tvångsvård kan ges med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). För den som är intagen i eller skall förpassas till kriminalvårdsanstalt kan tvångsvård också förekomma enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. För tvångsvård krävs att ett läkarintyg utfärdas där det framgår att förutsättningar för sådan vård föreligger (vårdintyg). Vården ges på vissa sjukvårdsinrättningar som drivs av landstingen.

Sedan den s.k. psykiatrireformen 1995 ansvarar kommunerna för vissa långvarigt psykiskt störda personer som bedömts utskrivningsklara. Kommunerna skall för dessa psykiskt funktions-

hindrande tillhandahålla lämpliga boendeformer, sysselsättning och stöd i hemmet.

Enligt kommitténs mening bör kriminalvården även i fortsättningen ha ett visst ansvar för primär hälso- och sjukvård som intagna i anstalt behöver. Det kan gälla hälsoundersökning i början av verkställigheten, läkarkontakter, viss medicinsk behandling och omvårdnad vid sjukdom eller skada, upprättande av och ansvar för patientjournaler, och remisshantering, bedömningar av medicinska funktionshinder och undersökningar vid avskildhets- och tvångsåtgärder.

Det kan dock inte komma ifråga att kriminalvården skall svara för all den hälso- och sjukvård, som kan erbjudas i samhället. Om det behövs skall det som idag kunna vara möjligt att anlita de allmänna sjukhusens medicinska och tekniska resurser samt annan särskild kompetens som landstinget och andra vårdgivare kan erbjuda. Några generella riktlinjer som i detalj pekar ut när detta bör komma ifråga kan inte ges, utan detta måste avgöras från fall till fall. Om det är möjligt bör vidare vården planeras in utanför anstalt under permission eller annan vistelse utanför anstalt. Kan vården ges efter villkorlig frigivning bör vården planeras in efter frigivningen. Hänsyn måste tas till de särskilda förutsättningar som anstaltsvistelsen innebär samt kraven på ordning och säkerhet samt samhällsskydd. Detta kan innebära, i synnerhet vid anstalter med hög säkerhetsnivå, att vården normalt bör ges i anstalt. Vården i mer slutna avdelningar kan således bli mer omfattande än vid öppnare förhållanden, där landstingens vårdcentraler och andra vårdinrättningar oftare kan anlitas.

För nödvändig vård i anstalt har kriminalvården kostnadsansvaret. I de fall kriminalvården borde ha svarat för vården i anstalt, men istället anlitat extern vårdgivare bör kriminalvården också svara för vårdkostnaden. Kriminalvården bör också svara för de extra kostnader som kan uppkomma vid vård utanför anstalt, t.ex. för bevakning och transporter. Den vård som i övrigt ges utanför anstalt bör ske under samma förutsättningar och på samma villkor som andra vårdtagare. Det kan innebära att den dömda får betala samma avgift som andra vårdtagare. Om det finns förutsättningar för det kan socialtjänsten ge ekonomiskt bistånd till den intagne för sådan vård som inte ges i anstalt.

När det gäller verkställighet av kriminalvårdspåföljder i andra fall än som nu nämnts bör de dömda, utan hinder av att kriminalvården i vissa fall skall kunna erbjuda stöd och hjälp, kunna ta del av vård

och behandling på samma villkor som andra vårdberättigade. Den allmänna vården bör också kunna tas i anspråk för att verkställa särskilda föreskrifter om vård och behandling under verkställigheten. Enligt kommitténs mening bör det för kriminalvården i frihet inte byggas upp några resurser för vård i egen regi. Däremot bör frivården kunna tillhandahålla viss verksamhet med inslag av hälso- och sjukvård, t.ex. särskild programverksamhet för rattfyllerister. Kriminalvården kan också behöva stå för vissa kostnader som kan uppstå vid vård, behandling eller programverksamhet, t.ex. kostnader för provtagning och droganalyser.

Ifråga om kontraktsvård med vistelse på visst hem föreslår dock kommittén att kriminalvården får ett utökat ansvar för vårdkostnaden. För att kontraktsvård skall kunna komma ifråga krävs idag som regel att socialtjänsten är beredd att ta på sig en del av det kostnadsansvar som är förknippat med påföljden. Många kommuner har dock dåligt med resurser och måste prioritera mellan missbruksvård och t.ex. skola och äldreomsorg. Andra kommuner kan ha särskilda synpunkter på hur missbruksvård skall bedrivas och föredrar andra alternativ än de kriminalvården lyft fram. Detta innebär att möjligheten till kontraktsvård kan avgöras av i vilken kommun den dömda bor i. En sådan ordning framstår som oacceptabel och det är enligt kommitténs mening angeläget att en förändring kommer till stånd. Följande alternativ kan övervägas.

1. kriminalvården står för kostnaden under hela kontraktsvårdstiden
2. kriminalvården står för kostnaden fram till tänkt tidpunkt för villkorlig frigivning och därefter socialtjänsten
3. kriminalvården står för kostnaden fram till den alternativa strafftidens slut och därefter socialtjänsten

Det kan framhållas att samhällets kostnader för den missbrukarvård det här är fråga om i vart fall på sikt inte påverkas av vilket alternativ som väljs. För det fall socialtjänsten i fall b) skulle vägra att ansvara för kostnaden bortfaller visserligen kostnaden för en vårdplats. Mot det skall emellertid ställas att kostnaden för en anstaltsplats som regel är ännu högre och att varje framgångsrik missbrukarvård är en stor vinst, ekonomiskt och mänskligt, för den enskilde och samhället. Valet mellan alternativen bör därför göras med utgångspunkt från vilket alternativ som bäst garanterar att missbrukarvård tillhandahålls när förutsättningar för detta finns.

Alternativ a) innebär en risk för att kommunerna lämnar ifrån sig ansvaret för missbrukarvården och framstår därför som ett mindre lyckat alternativ. Alternativ b) är den ordning som råder idag. Den innebär visserligen en förhållandevis rimlig avvägning av kostnadsansvaret, men har visat sig fungera mindre bra, framför allt ur ett rättviseperspektiv. Alternativ c) framstår för kommittén som en rimlig kompromiss mellan olika intressen. Kriminalvården får större möjlighet att verka för enhetlighet för de dömda samtidigt som kommunerna å ena sidan behåller ett ansvar även för den ifrågasatt missbrukarvården, å andra sidan inte i samma utsträckning behöver prioritera mellan detta utgiftsområde och andra angelägna projekt.

Kriminalvården bör således överta kostnadsansvaret för hela den strafftid som domstolen angett som alternativstraff. För tiden därefter bör kommunerna kunna ta ansvaret. Kriminalvårdens och socialtjänstens ansvar i detta avseende bör komma till klart uttryck i lag. Det är önskvärt att det finns klara kriterier för vilken kommun som skall ansvara för vården. Det kan dock inte ankomma på kommittén att lämna förslag om kommunernas inbördes ansvar i detta avseende.

Frågan om kostnadsansvaret vid placering på ett särskilt hem för vård och boende m.m. (nuvarande 34 § KvaL) tas upp i avsnitt 27.4.3. Bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen omfattar även de som döms till kriminalvårdspåföljder. Någon tveksamhet om detta finns inte och någon särskild lagreglering kan därför inte anses nödvändig. De brister som kan finnas i den vård som tillhandahålls de dömda är istället hänförliga till andra förhållanden. Den decentraliserade vården kan medföra att det är svårt för kriminalvårdens personal att veta vart de skall vända sig. Detta ställer krav på kunskap från kriminalvårdens sida och etablerade lokala former för samverkan. Ibland kan andra vårdgivare göra en annan bedömning än kriminalvården om behovet av vård. Kriminalvården kan för sådana fall behöva utveckla egna former för omhändertagande av intagna. Under alla förhållanden behövs en god lokal samverkan.

6.2.4 Ansvaret för socialt och ekonomiskt bistånd

Kommitténs bedömning: Socialnämndernas ansvar för socialt och ekonomiskt bistånd bör även fortsättningsvis omfatta de som döms till en kriminalvårdspåföljd. Detta bör inte utgöra hinder för kriminalvården att inom ramen för sina arbetsuppgifter lämna stöd och hjälp. Kriminalvården bör också verka för att erforderlig kontakt etableras mellan den intagne och socialtjänsten.

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär dock enligt lagen inte någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Kommunernas socialnämnder har till uppgift att bl.a. svara för omsorg och service, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. Socialnämndens insatser för den enskilde skall utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Den som inte själv kan tillgodose sin behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning, t.ex. skäligen kostnader för livsmedel, boende och arbetsresor, samt livsföring i övrigt. Genom biståndet skall den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller kompetenshöjande verksamhet som anvisats honom eller henne kan stödet dras in.

Under verkställighet av fängelsestraff i anstalt ankommer det på kriminalvården att sörja för mat och logi samt vissa andra behov som den intagne behöver för sin livsföring.

Kriminalvården kan vidare enligt 14 § strafftidförordningen svara för resekostnader i anslutning till inställelse i anstalt. Enligt 17 § KvaF kan kriminalvården i vissa fall också svara för utgifter som den dömda har i samband med villkorlig frigivning, t.ex. hemresa. Om det behövs för att förbättra den intagnes frigivningssituation kan enligt samma bestämmelse bidrag också utgå för olika ändamål.

Kriminalvården lämnar med stöd av sina föreskrifter bidrag för vissa utgifter under verkställighet i anstalt, t.ex. glasögon. Även frivården lämnar bidrag för vissa utgifter.

Kriminalvårdens ansvar att sörja för mat och logi samt vissa andra behov för livsföringen under verkställighet i anstalt får anses vara en självklar följd av att en dömd person tas in i anstalt. Något särskilt förtydligande om detta i lag behövs inte.

När det gäller andra utgifter som kan uppkomma för den intagne under anstaltstiden kan det inte finnas någon skyldighet för kriminalvården att ge något ekonomiskt bidrag. Detsamma gäller för tiden efter villkorlig frigivning och vid verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll och vid skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst.

I dessa fall bör det i princip ankomma på kommunernas socialnämnder att ansvara för att de dömda får stöd under samma förutsättningar och på samma villkor som andra medborgare.

Även om det i dessa fall ankommer på socialnämnderna att ansvara för erforderligt stöd finns det dock inte något hinder för kriminalvården att inom ramen för sina arbetsuppgifter lämna stöd och hjälp. Det kan vara svårt för den dömda att svara för vissa utgifter, vilket kan motverka en effektiv verkställighet av påföljden. Vissa kostnader kan belasta den dömda utöver själva påföljden och det kan därför anses rimligt att kriminalvården svarar för utgiften. Det kan också vara fråga om utgifter som det inte är rimligt eller effektivt att socialtjänsten bör svara för.

I vad mån bidrag bör utges får anses falla inom ramen för regeringen och kriminalvården att förordna om. Som exempel på fall där det kan övervägas att låta kriminalvården lämna bidrag kan nämnas ersättning för:

- resekostnader till och från anstalt,
- resekostnader vid fullgörande av samhällstjänstpåföljd,
- skyddskläder vid fullgörande av samhällstjänstpåföljd,
- anskaffande eller byte av intagens glasögon och
- patientavgifter vid fullgörande av föreskrift om vård och behandling.

I likhet med vad som bör gälla för sysselsättningsfrämjande åtgärder samt hälso- och sjukvård bör kriminalvården verka för att kontakt etableras mellan den dömda och socialvården när behov föreligger.

6.2.5 Ansvaret för tandvård

Kommitténs bedömning: Kriminalvården kan inom ramen för sina arbetsuppgifter försöka klargöra om den dömda är i behov av tandvård och i förekommande fall verka för att behovet tillgodoses.

Finns det behov av tandvård under verkställigheten skall det i första hand tillgodoses på sedvanliga tandläkarmottagningar i samhället. Kriminalvården skall ge möjlighet till tandvård i anstalt endast om det med hänsyn till ordning och säkerhet inte är lämpligt att den intagne besöker en tandläkarmottagning utanför anstalten.

Tandvård under verkställigheten skall i princip bekostas på samma sätt som för andra vårdberättigade, dvs. av landstinget, den allmänna patientförsäkringen och patienten. För det fall den dömda saknar medel att betala egenavgiften kan han eller hon ansöka om ekonomiskt bistånd enligt reglerna i socialtjänstlagen.

Kriminalvården skall bekosta den akuta tandvården i anstalt och de merkostnader som kan uppstå för transporter och bevakning.

Bakgrund

Enligt tandvårdslagen (1985:125) är målet för tandvården en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall vara av god kvalitet och lägga särskild vikt vid förebyggande åtgärder, tillgodose patientens behov av trygghet i vården och behandlingen, vara lätt tillgänglig, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet samt främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen. Där det bedrivs tandvårdsverksamhet skall det finnas den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att god vård skall kunna ges.

Varje landsting skall erbjuda en god tandvård åt bl.a. dem som är bosatta inom landstinget eller stadigvarande vistas där. Tandvård som landstinget självt bedriver benämns folktandvård. Ett landsting får sluta avtal med privata tandläkare eller annan om att utföra de uppgifter som landstinget och dess folktandvård ansvarar för enligt denna lag. Landstinget skall planera tandvården med

utgångspunkt i befolkningens behov av tandvård. Landstinget skall se till att det finns tillräckliga resurser för patienter med särskilda behov av tandvårdsinsatser och att patientgrupper med behov av särskilt stöd erbjuds tandvård. Planeringen skall avse även den tandvård som erbjuds av annan än landstinget.

Kommunernas socialtjänster kan ge ekonomiskt bistånd till tandvård, om inte någon annan huvudman har att svara för vårdkostnaderna.

Någon uttrycklig bestämmelse av innebörd att kriminalvården har ansvar för dömdas tandvård finns varken i lag eller förordning. Kriminalvården har dock föreskrivit (KVVFS 2005:2) att den intagne skall ha möjlighet att få akuttandvård och att prövning avseende bidrag till grundläggande tandvård på kriminalvårdens bekostnad skall ske i enlighet med KVS allmänna råd för tandvård för intagna m.fl. (KVVFS 2000:18). Av de allmänna råden framgår följande.

Intagna har många gånger en eftersatt tandvård. Särskilt intagna med missbruksproblem har ofta ett stort behov av tandvård. Som ett led i kriminalvårdens uppgift att främja den intagnes anpassning i samhället kan han under anstaltstiden beredas tandvård genom kriminalvårdens medverkan. Detsamma gäller bl.a. den som är placerad enligt 34 § KvaL eller dömd till kontraktsvård. Tandvård genom kriminalvårdens medverkan meddelas främst av anlita tandläkare. Den skall bedrivas som dels akuttandvård, dels som grundläggande tandvård. De intagna är vanligtvis inskrivna i försäkringskassa och därmed anslutna till den allmänna tandvårdsförsäkringen. Detta innebär att försäkringskassan lämnar tandläkaren ersättning för viss del av tandvårdskostnaden (tandvårdsersättning) medan kriminalvården genom allmänna medel ersätter tandläkaren för den resterande kostnaden (patientavgiften). För intagna som inte är anslutna till den allmänna tandvårdsförsäkringen betalar kriminalvården hela tandvårdskostnaden.

Akuttandvård bereds varje intagen som har behov därav. Med akuttandvård avses behandling som snarast behöver utföras och skall vara begränsad till att omfatta tänder eller vävnader som ger besvär. Akuttandvården skall syfta till att på enklaste sätt avhjälpa smärttillstånd orsakade av kariesskador, trauma och akuta infektioner från käkar eller tandfäste.

Med grundläggande tandvård avses åtgärder som främjar den intagnes munhälsa och återanpassning, t.ex. kariesbehandling, behandling av infektioner från tänder eller stödjevävnad eller ersättning av framtandsluckor. Behandlingen skall vara anpassad efter den intagnes förutsättningar och behov. Behandling med implantat är att anse som grundläggande tandvård när den efter bedömning från den intagnes hemlandsting ingår som ett led i sjukvårdande behandling. I övriga fall skall behov av implantatbehandling vara styrkt

av specialisttandläkare i protetik och av kriminalvården anvisad psykiater/psykolog. Det ankommer på kriminalvården att genom bidrag bekosta grundläggande tandvård när den tid som den intagne vistas i anstalt eller häkte är minst sex månader. Om vistelsetiden är lägre krävs att behandlingen bedöms som synnerligen angelägen för den intagnes anpassning i samhället. Som ytterligare förutsättning gäller att behandlingen skall vara praktiskt genomförbar. En längre häktningstid och upprepade förflyttningar mellan olika anstalter kan således försvåra eller förhindra att intagen får behandling. Om den intagne, socialtjänsten eller annan bekostar tandvården kan kriminalvården medverka genom att bevilja permission.

Kriminalvårdsmyndigheten skall i samarbete med anlitad tandläkare utveckla rutiner för att handlägga och genomföra tandvården på ett ändamålsenligt sätt. Tandläkaren skall vara uppmärksam på att en kostnadsfördelning kan behöva göras mellan kriminalvård och socialtjänst när tandvården behöver utföras efter frigivningen. Om så bedöms vara fallet bör tandvård inte påbörjas förrän ersättningsfrågan har klarlagts.

I utredningen av ett ärende kan myndigheten inhämta yttrande från KVS förtroendetandläkare. Yttrande bör bl.a. inhämtas när kostnaden för grundläggande behandling kommer att överstiga 7 000 kronor.

Tandvård vid vistelse enligt 34 § KvaL och kontraktsvård prövas utifrån samma förutsättningar och villkor som till intagen. För den som har dömts till kontraktsvård och genomgår behandling på institution eller i familjevård ersätts kostnaderna om det alternativa fängelsestraffet enligt domen är minst sex månader. Det bör observeras att kostnaden ingår i vårdavgiften vid vissa behandlingsenheter.

Vid verkställighet av fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll ersätter kriminalvården inte några kostnader för tandvård.

Majoriteten av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna har avtal med folktandvården eller privattandläkare. På tjugo anstalter finns tandklinikerna inom anstalten.

Överväganden och förslag

Den som verkställer en kriminalvårdspåföljd bör i princip ha tillgång till tandvård under samma förutsättningar och på samma villkor som andra vårdberättigade.

Det kan på goda grunder antas att många av de som är föremål för åtgärder inom kriminalvården har en eftersatt tandvård. Även om tandhälsan inte i sig kan anses ha ett direkt samband med brottslig verksamhet kan en bättre tandhälsa leda till en bättre

levnadssituation för den dömda. Sammantaget med andra åtgärder bör detta i någon mån kunna anses minska risken för återfall i brott. Om behandlingen sker i tandläkarmottagning utanför anstalt kan den utgöra ett värdefullt inslag i en intagens träning till ett samhällsanpassat liv i frihet. För dömda som har en eftersatt tandvård kan också tiden i anstalt användas för att förmå den dömda att genomgå behandlingar som han eller hon annars inte skulle ha gjort. På så vis tillgodoses målet enligt tandvårdslagen om en god tandhälsa för hela befolkningen.

Det kan därför ankomma på kriminalvården att inom ramen för verkställighetsplaneringen försöka klargöra om det kan finnas något behov av tandvård och verka för att detta i förekommande fall tillgodoses. Det kan ske genom att kriminalvården försöker påverka den dömda att ta sig till lämplig tandläkarmottagning för undersökning och behandling. Kriminalvården kan också ge råd om betalningen för tandvården.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff genom IÖV, skyddstillsyn eller villkorlig dom med samhällstjänst kan det inte finnas något hinder för den dömda att komma i åtnjutande av tandvård på samma sätt som andra vårdberättigade. Detsamma gäller efter villkorlig frigivning från fängelsestraff samt vid vistelse utanför anstalt. I sådana fall bör den dömda utan nämnvärda svårigheter kunna få tandvård på den tandläkarmottagning i samhället som önskas. Något skäl för kriminalvården att stå kostnaderna för sådan tandvård kan inte föreligga, utan detta bör ske inom ramen för gängse finansieringssätt. Om den dömda saknar egna medel till patientavgiften kan socialtjänsten efter sedvanlig prövning bevilja ekonomiskt bidrag för kostnaden. Är det fråga om en lagöverträdare som fyller högst 19 år under det år som behandlingen pågår är tandvården avgiftsfri.

Frågan om vilken socialtjänst som skall svara för ekonomiskt bistånd till tandvård kan inte lösas genom straffrättslig lagstiftning. Istället måste bedömningen ske utifrån socialtjänstregleringen.

Vad nu sagts bör i princip gälla även vid verkställighet i anstalt. Är det inte fråga om akuta besvär bör tandvården i de flesta fall ges efter det att den dömda frigivits eller under permission eller annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

Det kan dock uppstå ett påtagligt behov av tandvård under anstaltsvistelse utan att permission eller annan vistelse utanför anstalt kan komma ifråga. Så kan vara fallet om den intagne lider av akuta besvär eller om den dömda skall verkställa lång tid i anstalt

och det dröjer länge innan permission eller annan vistelse utanför anstalt blir aktuell. I dessa fall bör den dömda kunna transporteras till en tandläkarmottagning utanför anstalt för nödvändig vård. Även i dessa fall bör de gängse principerna för tandvårdskostnader gälla enligt vad som ovan sagts. De bör alltså bekostas av landstinget, den allmänna patientförsäkringen och patienten (eventuellt av kommunen genom ekonomiskt bistånd).

För att den dömda skall tillåtas att få vistas utanför anstalten för att beredas tandvård får det dock inte föreligga någon risk för att den intagne gör sig skyldig till brott, avviker eller på annat sätt missköter sig. Om det föreligger sådan risk måste övervägas vilken bevakning som den dömda skall ställas under vid vistelsen utanför anstalt eller om tandvården bör beredas i anstalten.

I de fall kriminalvården transporterar den dömda till en tandläkarmottagning utanför anstalt har kriminalvården att svara för transport- och bevakningskostnaden.

Om det är nödvändigt att anlita tandläkare för tandvård i anstalt bör kriminalvården svara för de merkostnader som uppstår.

Det finns idag många anstalter som har särskilda kliniker i anstalterna. Det är tveksamt om det finns anledning för kriminalvården att ha kliniker i mer än några få anstalter. Sådana kliniker kräver betydande resurser ifråga om personal, investeringar och underhåll för att kunna motsvara tandvårdslagens krav. Som ett alternativ skulle man kunna tänka sig att använda "mobila kliniker" som kommer till anstalterna. Sådana kliniker kanske redan finns inom det landsting där anstalten är belägna och kan då användas. Det skulle också kunna finnas flyttbara kliniker som är skraddarsydda för användning i kriminalvårdens anstalter. Användningen av mobila kliniker kräver visserligen tid för samordning och planering, men innebär också möjlighet till besparing genom minskat behov av personalkrävande transporter.

För det fall det finns egen tandvårdsmottagning i anstalt torde kriminalvården själv ha att svara för de kostnader som är förknippade med lokaler och eventuellt även investeringar i tandvårdsutrustning m.m. För det arbete som extern tandpersonal utför liksom material bör kostnaderna fördelas på gängse sätt, dvs. genom landstingen, försäkringskassan och egenavgifter.

Hur tandvården i anstalt närmare bör organiseras är en fråga som får anses falla utanför ramen för kommitténs arbete. Det bör ankomma på kriminalvården att tillsammans med berörda landsting, försäkringskassor och andra berörda myndigheter träffa

särskilda överenskommelser om formerna och samverka för att detta skall kunna ske på ett säkert och effektivt sätt. Landstingen har enligt gällande tandvårdslagstiftning ansvaret för planeringen. Kriminalvården bör verka för att erforderlig samverkan och överenskommelser kommer till stånd.

Det ovan sagda har tagit sikte på renodlad tandvård. Det kan förekomma att tandvård ges efter att läkare föranstaltat om det som ett led i en medicinsk behandling, t.ex. vid cancerbehandling. I sådana fall bör ansvaret för behandlingen följa reglerna för hälso- och sjukvård, se föregående avsnitt.

6.2.6 Ansvaret för biblioteksverksamhet

Kommitténs bedömning: På samtliga anstalter bör det finnas ett till de allmänna biblioteken kompletterande utbud av böcker, tidskrifter och andra media för förströelse och utbildning. Biblioteken kan drivas i egen regi eller av t.ex. folkbiblioteket. Kriminalvården skall verka för att samarbete kommer till stånd med allmänna bibliotek och att de dömdas intressen tillvaratas vid upprättande av planer för kommunal och landstingskommunal verksamhet med bibliotek för allmänheten och vuxna studerande.

Enligt bibliotekslagen (1996:1596) skall till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt alla medborgare ha tillgång till ett folkbibliotek. Folkbiblioteken skall verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare. Varje kommun skall ha folk- och skolbibliotek. På folkbiblioteken skall allmänheten avgiftsfritt få låna litteratur för viss tid. Kommunerna ansvarar för folkbiblioteksverksamheten.

Landstingen svarar för länsbibliotek som skall bistå folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning och andra regionala biblioteksuppgifter.

Vid alla högskolor skall finnas bibliotek som svarar för biblioteksservice som anknyter till utbildning och forskning vid högskolan. Staten svarar för högskolebibliotek som inte har landstingskommunal huvudman samt sådan biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på staten.

I Ds 2003:66 om biblioteksverksamheterna har föreslagits att en bestämmelse om samverkan mellan bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samt att kommuner och landsting bör anta planer för biblioteksverksamheterna.

Genom Nationella bibliotekssamrådet (NABIS) finns ett nationellt samrådsorgan i frågor av gemensamt intresse för folkbibliotek och forskningsbibliotek. Genom den föreslagna förändringen i bibliotekslagen är tanken att antalet medverkande parter i NABIS skall utökas. Företrädare för biblioteksverksamheter i mindre kommuner, liksom för det samgående kommun/landstingsförbundet, myndigheter på utbildningsområdet liksom fristående organisationer på biblioteksområdet bör aktivt engageras i ett nationellt bibliotekssamråd med Kungl. Biblioteket/BIBSAM och Statens kulturråd som initiativtagare och arrangörer. Rådet skall bl.a. befordra samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet och bidra till att planer antas för kommunal och landstingskommunal verksamhet med bibliotek för allmänheten och vuxna studerande.

På 1940-talet fick kriminalvården bokanslag och började föra statistik över bestånd och utlåning samt började samarbeta med folkbiblioteken. 1958 gick anstalterna över till att låta de kommunala biblioteken ansvara för verksamheten i anstalt. Under 1980- och 1990-talet sades dock många av avtalen med kommunernas bibliotek upp. Istället har många fängelser egna bibliotek. På de flesta slutna anstalter finns fasta bibliotek. Det finns möjlighet för de intagna att besöka biblioteket. På mer slutna avdelningar används bokvagn med möjlighet att göra beställningar. I öppna anstalter är biblioteksverksamheten av mindre omfattning.

Några bestämmelser i lag eller förordning om biblioteksverksamhet för de som verkställer en kriminalvårdspåföljd finns inte. Enligt KVS anstalts- och häktesföreskrifter skall den intagne ha möjlighet att låna böcker genom samverkan mellan kriminalvårdsmyndighet och kommunalt bibliotek

Enligt de europeiska fängelsereglerna skall varje anstalt ha ett bibliotek som kan användas av alla kategorier fångar. Biblioteket skall vara försett med ett brett urval av böcker för rekreation och utbildning. Fångar skall uppmuntras att använda biblioteket. Så långt det är möjligt skall anstaltsbibliotek ordnas i samarbete med samhällets biblioteksverksamhet. Även FN:s minimiregler har en liknande bestämmelser om biblioteksverksamhet.

Enligt kommitténs mening bör den som verkställer en kriminalvårdspåföljd i frihet ha samma förutsättningar som andra

att få tillgång till folkbibliotek och andra allmänna bibliotek. För de som är underkastade frihetsinskränkning i form av IÖV eller vistelse i vårdhem eller familjehem bör det finnas möjlighet att avsätta tid för att besöka bibliotek eller på annat sätt ta kontakt med bibliotek för att få tillgång till böcker, tidskrifter eller andra media. Även vid vistelse i anstalt finns det möjlighet att få tillgång till allmänna bibliotek vid permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

På samtliga anstalter bör det dock finnas ett till de allmänna biblioteken kompletterande utbud av böcker, tidskrifter och andra media för förströelse och utbildning. Genom biblioteksverksamheten får den intagne själv möjlighet att göra egna fria val. De tjänster och den kunskap som biblioteket kan erbjuda fungerar även på utsidan. Genom att utnyttja biblioteket lär sig den intagne således en färdighet som kan användas efter anstaltsvistelsen.

På anstalter där möjligheterna att använda de allmänna biblioteken är stora kan biblioteksverksamheten på anstalten vara förhållandevis begränsad. Är det fråga om mer slutna förhållanden kan dock verksamheten behöva bli mer omfattande, inte minst med hänsyn till att den intagnes möjligheter att ha egna tillhörigheter kan vara starkt begränsad.

Biblioteksverksamheten bör kunna drivas i kriminalvårdens egen regi eller genom avtal med t.ex. folkbiblioteken. I båda fallen gäller att det måste finnas ett samarbete mellan anstalten och folkbiblioteken. Kriminalvården bör se till att de intagnas intressen tillvaratas vid upprättande av planer för kommunal och landstingskommunal verksamhet med bibliotek för allmänheten och vuxna studerande.

Informationssökning bör främjas. Varje intagen bör i princip också kunna erbjudas lånekort och stimuleras till att bli låntagare på ett allmänt bibliotek i samhället vid vistelse utanför anstalt.

Det bör också ske en samordning mellan skol- och biblioteksverksamhet inom anstalten. Exempelvis bör lärare och bibliotekarie kunna planera vissa lektioner tillsammans. Informationssökning kan därmed integreras i undervisningen.

Någon bestämmelse i lag om ansvaret för biblioteksverksamheten i anstalt kan inte anses nödvändig. Det bör istället ankomma på kriminalvården att svara för och utveckla verksamheten.

6.2.7 Samarbete inom kriminalvården

Kommitténs bedömning: Vid verkställighet av fängelsestraff bör personal från frivården, om det inte är uppenbart obehövt, redan från början av verkställigheten medverka vid upprättande av verkställighetsplanen. Det bör regelbundet finnas personal från frivården lokaliserad i anstalterna.

Kriminalvården bör utveckla och stärka samarbetet mellan personal på olika anstalter.

Det huvudsakliga ansvaret för verkställighet av skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst vilar på frivården. Självklart bör det förekomma ett samarbete mellan olika frivårdskontor i gemensamma frågor som rör den dömda, t.ex. när denne byter bostadsort. Även i övrigt kan det behövas ett samarbete mellan olika frivårdskontor för samråd i olika frågor som rör sådan verkställighet som nu nämnts.

Det kan också finnas anledning att ibland ta hjälp av andra verksamhetsgrenar inom kriminalvården, t.ex. vid drogkontroller, utredningar om den dömda eller rådgivning vid upprättande av verkställighetsplaner. Det saknas dock anledning för kommittén att här närmare gå in på sådana frågor. Vad nu sagts gäller i princip också verkställighet av fängelsestraff genom elektronisk övervakning.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff krävs ett betydligt mer ingående samarbete mellan personal från anstalt och frivård. Det har under mycket lång tid påtalats att övergången från anstalt till livet i frihet erbjuder stora svårigheter för den dömda och att tiden efter villkorlig frigivning är särskilt känslig med hänsyn till risken för återfall i brott. Förberedelse för frigivning måste därför ingå som ett led i den verkställighetsplan som kriminalvården skall upprätta.

Kriminalvårdens ansvar för att förbereda frigivningen ställer krav inte bara på samarbete med andra myndigheter utan även på frivårdens medverkan i detta arbete. Det kan gälla såväl den risk- och behovsutredning som skall göras liksom vilka åtgärder och insatser som bör förekomma under verkställigheten.

Frivården har som regel redan deltagit i utredningsarbetet genom upprättande av personutredning. Frivården har också ofta god kännedom om det bistånd och den service som andra myndigheter m.fl. kan erbjuda. Detta kan få betydelse för en smidig utslussning

från anstalt till livet i frihet, såväl vad gäller utslussningsmöjligheter som insatser från andra under anstaltstiden. Det är också frivården som bäst kan bedöma vilka förhållanden som den dömda har att leva under efter frigivningen.

Även om det huvudsakliga ansvaret för upprättande av verkställighetsplanen inledningsvis måste ligga hos anstaltspersonalen är det därför nödvändigt att personal från frivården redan från början tar aktiv del i detta arbete. Det måste också ankomma på frivårdens personal att hålla sig underrättad om hur verkställigheten gestaltar sig för den intagne under tiden i anstalt. Genom en god inblick i den intagnes verkställighet under anstaltstiden finns också bättre underlag för det beslut om övervakning som frivården har att fatta. Det måste också förutsättas att personal från frivården, tillsammans med eventuell övervakare, sammanträffar med den dömda redan under anstaltstiden för att planera tiden efter frigivning.

Det nu sagda förutsätter ett väl fungerande samarbete mellan anstalten och frivården. Enligt kommitténs mening bör det skapas ett större utrymme för frivården att verka i anstalterna. Detta kan ske genom besök av handläggande frivårdstjänsteman. Särskilda frivårdstjänstemän kan också vara lokaliserade i anstalterna för åtgärder som kan främja samarbetet och samråd med intagna.

Vad som nu sagts om frivårdens medverkan kan inte gälla i samtliga fall. Om frivårdens medverkan är obehövlig, t.ex. när det är fråga om mycket korta fängelsestraff och inget tyder på något påtagligt stödbehov efter frigivningen, bör anstaltspersonalen själv kunna utföra de angivna uppgifterna utan medverkan av frivården. När fråga är om mycket långa straff kan också frivårdens medverkan till en början få en mindre framträdande roll.

Den lag som kommittén har att föreslå skall i möjligaste mån vara organisationsoberoende. Formerna för den medverkan från frivården som kommittén nu skisserat lämpar sig därför inte för lagreglering. Det bör istället ankomma på främst kriminalvården att ge riktlinjer för organiseringen av arbetet.

Vid verkställighet av fängelsestraff kan det vidare behöva finnas ett fungerande samarbete mellan personal på olika anstalter. Så kan vara fallet när anstalter har ett utslussningssamarbete eller mellan avdelningar med samma verksamhet, t.ex. psykiatriska avdelningar eller anstalter för kvinnor. Ett sådant samarbete kan organiseras genom nätverk för informations- och erfarenhetsutbyte. I sådana nätverk kan också ingå representanter för rådgivande organ på

regional eller central nivå. Det kan också finnas särskilda kontaktmän på respektive anstalt. Det samarbete som kriminalvården redan bedriver bör enligt kommitténs mening stärkas och utvecklas. Ansvaret för att genomföra detta ankommer närmast på kriminalvården.

6.2.8 Samverkan med andra myndigheter

Kommitténs förslag och bedömning: Kriminalvården skall samverka med andra myndigheter för att underlätta den dömdes anpassning i samhället.

Ett fortlöpande samarbete skall särskilt äga rum med myndigheterna inom socialtjänsten, Arbetsmarknadsverket och hälso- och sjukvården.

Kriminalvården skall verka för att den dömda etablerar erforderlig kontakt med företrädare för andra samhällsorgan som kan vidta åtgärder och insatser under och efter verkställigheten. Vid upprättande av verkställighetsplanen skall i erforderlig utsträckning samråd ske med andra myndigheter.

Kriminalvården bör vidare i möjligaste mån följa upp och hålla sig underrättad om de insatser och åtgärder som andra myndigheter vidtar under verkställigheten samt med beaktande av gällande sekretessbestämmelser i god tid lämna upplysningar som kan vara av betydelse för den andra myndighetens handläggning.

Vidare bör kriminalvården i möjlig mån ge utrymme för andra myndigheter att verka i anstalterna.

De som döms till en kriminalvårdspåföljd är inte sällan föremål för åtgärder och insatser också från andra myndigheter. Många är i behov av vård för sitt missbruk av alkohol och narkotika. Ett stort antal behöver psykiatrisk vård eller psykologisk behandling. Det finns också psykiskt störda missbrukare med avvikande beteende som har ett mycket komplext vårdbehov. Vidare finns det de som behöver hjälp med att ordna sin boendesituation eller att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden. Mycket ofta finns också en ansträngd ekonomisk situation med stora skulder.

Den problematik som nu nämnts har inte sällan samband med den dömdes brottsliga verksamhet. För att minska risken för

återfall ligger det i kriminalvårdens intresse att ta itu med de dömdas problem under verkställigheten.

Det är inte osannolikt att det tvång som en kriminalvårdspåföljd är förknippat med kan bidra till att den dömda tar mer aktivt itu med sin situation än vad som annars skulle vara fallet, i synnerhet om detta kan medföra förmåner för honom eller henne. För att skapa förutsättningar för de dömda att ta tag i sina problem behöver dock kriminalvården samordna sina insatser med andra myndigheter. Detta bör komma till klart uttryck i den nya lagen.

Det är enligt kommitténs mening inte nödvändigt och med hänsyn till de förändringar som inte sällan sker beträffande myndigheter inte lämpligt att i lagtext direkt namnge vilka myndigheter som främst kommer ifråga. Det är dock självklart att det ofta blir aktuellt med kontakter med socialtjänsten och arbetsmarknadsorganen samt hälso- och sjukvården.

I fråga om verkställighet av fängelsestraff skall enligt 5 § KvaL erforderlig samverkan ske med företrädare för andra samhällliga organ, i den mån vårdens syfte kräver insatser av dessa organ. Det följer också av 6 § förvaltningslagen (1986:223) att varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Av 7 § andra punkten verksförordningen (1995:1322) följer vidare att myndighetens chef skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. I SOU 2004:23 har föreslagits att en ny myndighetsförordning skall ersätta verksförordningen. Myndighetschefen skall enligt den nya förordningen även verka för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda. Även i författningar som rör andra myndigheters ansvarsområden finns bestämmelser om samverkan.

Enligt kommitténs mening bör en bestämmelse av samma innebörd som den i 5 § KvaL införas i den lag som kommittén har att föreslå. Den bör utsträckas till att omfatta samtliga kriminalvårdspåföljder.

Det har under årens lopp betonats att myndigheternas samverkan måste få en fast form, inte minst i förarbetena till 1974 års KvaL. Några generella författningsregler har dock inte utarbetats. Istället har framförts synpunkter om att samarbetet i första hand bör arbetas fram område för område på lokal och eventuellt även på regional och central nivå.

Kommitténs lagförslag skall innehålla de övergripande riktlinjerna för verkställigheten av kriminalvårdspåföljder och i

möjligaste mån vara organisationsoberoende. Det kan därför inte anses falla inom ramen för kommitténs arbete att presentera en fast struktur för samarbetet mellan olika myndigheter. Formerna måste för övrigt anpassas efter förhållandena på lokal nivå och vara flexibla med hänsyn till förändringar av ingående myndigheters organisation och ekonomiska ramar. I det följande inskränker sig därför kommittén till några allmänna synpunkter vad gäller de uppgifter som kriminalvården bör ha när det gäller själva samverkansarbetet med andra myndigheter.

Som tidigare antytts ankommer det på kriminalvården att inom ramen för verkställighetsplaneringen göra en risk- och behovsutredning samt att se över vilka åtgärder och insatser som kan komma ifråga för att motverka olika risker och möta förekommande behov. Kriminalvården har därför ett ansvar för att inhämta erforderlig utredning från andra myndigheter och även skaffa sig kännedom om de insatser och åtgärder som andra myndigheter kan erbjuda.

Normalt bör det ankomma på den dömde att ta och upprätthålla erforderlig kontakt med den andra myndigheten. Kriminalvården bör i de allra flesta fallen inta en mer förmedlande roll mellan den dömde och myndigheten.

När det kan anses lämpligt bör företrädare för andra myndigheter kunna erbjudas att medverka vid verkställighetsplaneringen och t.ex. lämna förslag på lämpliga åtgärder och insatser under och efter verkställigheten. Under alla förhållanden bör kriminalvården ta initiativ till och verka för att erforderliga kontakter etableras mellan den dömde och andra myndigheter.

Kriminalvården har vidare att uppfylla sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen och bistå andra myndigheter i deras arbete. Inom ramen för gällande sekretessbestämmelser bör kriminalvården därmed också utlämna erforderliga uppgifter som den andra myndigheten kan behöva för sitt arbete.

I möjlig och erforderlig utsträckning bör kriminalvården också följa upp och hålla sig underrättad om de insatser och åtgärder som andra myndigheter vidtar under verkställigheten.

Det bör ankomma på kriminalvården att kontinuerligt finna och utveckla lämpliga former för samarbetet. Det kan t.ex. röra sig om att utse kontaktmän hos respektive myndighet, informella nätverk eller rådgivande organ. Inom vissa områden, t.ex. psykiatrin, kan samarbetet underlättas om personal från sjukvården hyrs in eller anställs på deltid. Vidare kan det stå kriminalvården fritt att inrätta

eller delta i tillfälliga eller mer permanenta samarbetsorgan för att lösa särskilda uppgifter. I sådana organ kan t.ex. kriminalvården ha en samordnande och samverkande roll.

När det gäller dömda med ett mycket komplext vårdbehov och för vilka det föreligger en mycket hög risk för återfall i allvarlig brottslighet kan en gångbar väg vara att inrätta specialiserade arbetslag kring den dömda. Sådana arbetslag skulle kunna bestå av företrädare för olika myndigheter, t.ex. kriminalvården, socialtjänsten, missbrukarvården och rättspsykiatrien.

Någon möjlighet att i lag ge detaljerade föreskrifter om lämpliga samarbetsformer inom olika områden låter sig dock inte göras. Detta måste också anpassas till lokala förhållanden. Samarbetet måste dock få en fast struktur och inte vara beroende av personliga kontakter och tillfälliga initiativ.

Vad nu sagts bör gälla såväl vid verkställighet av fängelsestraff som skyddstillsyn.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff är det av särskild vikt att kriminalvården tar kontakt med andra myndigheter i mycket god tid före villkorlig frigivning. Detta gäller i synnerhet om den andra myndigheten, t.ex. socialtjänsten, kommer att få överta ett ansvar som kriminalvården har haft under tiden i anstalt. Det får under inga omständigheter bli så att den andra myndigheten överraskas och tvingas till snabba åtgärder när tidpunkten för villkorlig frigivning är inne. Kriminalvården måste därför i god tid före den villkorliga frigivningen kontrollera att erforderlig kontakt har etablerats med andra myndigheter. Detta bör ingå som en naturlig del i verkställighetsplaneringen. Mot verkställighetens slut bör kriminalvården försäkra sig om att erforderliga kontakter med andra har etablerats.

Vid verkställighet av fängelsestraff i anstalt försvåras kontakterna mellan den intagne och företrädare för andra myndigheter av att den intagne inte kan besöka myndigheten. Även om det kan finnas möjlighet att ombesörja sådana kontakter genom telefon, brev eller tillfällig vistelse utanför anstalt bör det enligt kommitténs mening skapas ett större utrymme för andra myndigheter att verka i anstalterna. Det kan på samma sätt som för frivårdens del ske genom att lokaler i anstalterna upplåts för användning av tjänstemän från andra myndigheter, t.ex. socialtjänsten. På så sätt kan också kontakterna underlättas mellan företrädare för kriminalvården och andra myndigheter.

Kommittén vill i detta sammanhang också framhålla möjligheten att utveckla s.k. visionsrum, se avsnitt 6.1.

Ifråga om samhällstjänst gäller kriminalvårdens ansvar främst att etablera ett väl fungerande samarbete med myndigheter och organisationer som kan tillhandahålla arbetsplatser för de dömda. Hur detta på bästa sätt kan ske är en fråga för kriminalvården att avgöra.

Kriminalvården har såväl på central som lokal nivå ett omfattande samarbete med polisen. Som exempel kan nämnas att kriminalvården beträffande vissa dömda underrättar polisen om permissioner, villkorlig frigivning m.m. Kriminalvården och polisen har också ett informationsutbyte i den underrättelseverksamhet som bedrivs inom respektive myndighet. Kriminalvården har också ett samarbete med polisen vid incidenter av olika slag. Det kan i anstalt gälla vid rymning och fritagningsituationer, vid försök till införsel av otillåtna föremål samt vid upplopp och andra ordningsstörningar. Om det framkommer uppgifter om förestående eller begångna brott som ej är av bagatellartat slag vidarebefordras uppgifterna som regel till polisen. Det kan också bli aktuellt att göra brottsanmälningar till polisen. Vidare överlämnar kriminalvården narkotika och annan påträffad egendom till polisen.

Rymningsutredningen ansåg i sitt betänkande Säkert inlåst (SOU 2005:6) att samarbetet med polisen bör fördjupas och ges en fastare struktur. Vidare borde det dras upp tydliga gränser för kriminalvårdens och polisens ansvar i olika situationer. När det t.ex. gäller incidenter i anstalt bör kriminalvården enligt Rymningsutredningen ha ansvaret för rena ordningsstörningar utan brott medan incidenter som innefattar brott bör handhas av polisen. Det närmare samarbetet borde dock fastställas av polisen och kriminalvården i samråd. Om samarbetet efter några år visar sig inte fungera tillfredsställande borde det övervägas att utse sambandsmän som placeras vid respektive organisation.

Efter 2004 års uppmärksammade rymningar har kriminalvården förstärkt samarbetet med polisen. Den 5 oktober 2004 fick en särskilt tillsatt säkerhetsgrupp i uppdrag att bl.a. utveckla formerna för underrättelsesamarbetet med polisen och att övergripande samverka med polisen. Gruppen fick också i uppdrag att utarbeta former och ett konkret innehåll i samarbetet med polisen på olika nivåer.

Kommitten delar Rymningsutredningens uppfattning att ansvarsfördelningen mellan kriminalvård och polis i olika

situationer inte är helt klar och att det behövs en fastare struktur för samarbetet myndigheterna emellan. Som Rymningsutredningen uttalat bör ansvarsfördelningen vid olika incidenter och underrättelsearbete inte läggas fast i lag. Det får istället ankomma på kriminalvården och polisen att kontinuerligt finna lämpliga gränsdragningar för detta. Kriminalvården och polisen bör också utveckla formerna och innehållet i sitt samarbete. Det gäller i viss mån även mellan frivården och polisen. Som nyss nämnts pågår det redan ett sådant arbete inom kriminalvården och polisen. Kommittén ser därför inte någon anledning att närmare gå in på detta.

Om den dömd missköter sig och begår ett nytt brott kan fråga uppkomma om kriminalvården även vid bagatellartad brottslighet bör anmäla brottet till polisen. Det nya brottet är kanske i jämförelse med det tidigare brottet till påföljden utan betydelse. Så kan vara fallet om den intagne är dömd till ett mycket långt fängelsestraff och gör sig skyldig till ett olaga hot som är av mindre allvarligt slag. Den dömdes beteende kan också ha föranlett en disciplinär åtgärd från kriminalvårdens sida som skulle kunna anses som en tillräcklig sanktion. Utgångspunkten bör dock enligt kommitténs mening vara att kriminalvården skall anmäla all brottslighet till polisen. Den dömd kan vara föremål för annan brottsutredning som gör att det sammantaget bör leda till en påföljd. Polis och åklagare är också bäst skickade att avgöra om förundersökning skall inledas och bör föranleda åtal. Frågan behandlas vidare i några speciella fall i avsnitt 20.3.3. Ifråga om överlämnande av upphittade föremål till polisen hänvisas till avsnitt 21.2.3.

Det är av stor betydelse att sekretessbestämmelser inte ställer hinder i vägen för ett effektivt samarbete mellan kriminalvården och andra myndigheter. Samtidigt är det av stor betydelse att skyddet för den dömdes integritet beaktas. Enligt vad kommittén erfarit finns det vissa svårigheter för kriminalvården att få ta del av behövliga uppgifter från bl.a. socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Det kan också behövas ändrade regler vad gäller möjligheten att lämna ut uppgifter till exempelvis polisen. Det har dock inte funnits möjlighet för kommittén att inom tidsramen närmare ta ställning till behovet och hur ett förbättrat informationsutbyte kan åstadkommas.

6.2.9 Samarbete med frivilligorganisationer

Kommitténs förslag och bedömning: Kriminalvården bör underlätta och främja de ideella organisationernas arbete med stöd och hjälp till de dömda. De organisationer som systematiskt och med god kvalitet verkar inom anstalterna bör kunna erbjudas lokaler för sin verksamhet i anstalterna.

Det finns idag ett flertal ideella organisationer som erbjuder ett komplement till kriminalvårdens verksamhet.

Nämnden för andlig vård (NAV) tillhandahåller sedan många år stöd och annan andlig vård vid bl.a. anstalterna. Det finns cirka 130 ledamöter i nämnden. Det finns företrädare för svenska kyrkan, frikyrkorna, katolska kyrkan och muslimska församlingar. Verksamheten samordnas av Sveriges kristna råd och omfattar själavård, enskilda samtal och gudstjänster samt besöksgrupper. De senaste åren har verksamheten också tagit sikte på frigivningsförberedande insatser och de långtidsdömdas situation.

Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS) är ett brett förbund med medlemmar som har frivilliga uppdrag inom bl.a. kriminalvården, psykiatrin och socialtjänsten. RFS organiserar övervakare inom kriminalvården och anordnar besöksgrupper på anstalter och häkten.

Röda Korset anordnar besöksverksamhet på ett stort antal anstalter och häkten. Blivande besökare genomgår en rekryteringsintervju där lämpligheten för uppdraget prövas. Därefter följer utbildning i etik och samtalsteknik samt information om kriminalvården och dess regler för anstalts- och häktesbesökare.

Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS) finns på ett stort antal orter. KRIS är en kamratstödande förening som riktar sig till före detta kriminella eller missbrukare som bestämt sig för att bryta med sitt tidigare liv och försöka ta tillbaka en plats i samhället. Tanken är att hjälpa människor som friges från fängelse att hålla sig borta från kriminalitet och droger genom att erbjuda dem ett nytt, hederligt och drogfritt socialt nätverk. Föreningen har funnits sedan 1997. De aktiviteter som erbjuds är bl.a. teaterverksamhet, träning, kvinnoverksamhet, pappa/barnverksamhet, skolinformation samt stöd och fadderverksamhet under den närmaste tiden efter villkorlig frigivning.

Föreningen Bryggan består av f d intagna, anställda och medlemmar i ideella föreningar. Föreningen vill fungera som en

brygga mellan kriminalvård och samhälle. Verksamheten syftar till att ge personer efter avtjänat fängelsestraff samt deras familjer stöd och hjälp. Föreningen anordnar bl.a. besöksgrupper på anstalter och erbjuder bl.a. föräldrastödskurser, hjälp med att etablera kontakt med myndigheter och behandlingsenheter samt aktiviteter för vuxna, barn och ungdom. Riksbryggan svarar för samordningen av verksamheten i de sju lokalavdelningarna.

Hela människan är en rikstäckande förening för socialt arbete på kristen grund. Inom Hela människan finns bl.a. sjuttio byråer för Rådgivning i alkoholfrågor (RIA), som samarbetar med kriminalvården.

Kriminalvårdsstyrelsen kan enligt förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område lämna statsbidrag till ideella organisationer som bedriver sådant arbete inom kriminalvården som är ägnat att främja dömdas anpassning i samhället. Bidraget utgår företrädesvis till frigivningsförberedande arbete i anstalt och häkte samt till stödjande insatser efter frigivningen. Bidrag utgår däremot inte för brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet, utan sådan verksamhet finansieras i annan ordning.

Enligt kommitténs mening utgör frivilligorganisationerna ett mycket värdefullt komplement till kriminalvårdens arbete. Det kan röra sig om stöd och hjälp till enskilda personer eller mer allmän verksamhet, exempelvis i form av att tillhandahålla platser för samhällstjänst och sysselsättning. Några organisationer kan också erbjuda missbruks- eller annan vård, t.ex. vid ett behandlingshem. Kommittén behandlar inte här upphandlad verksamhet för vilken kan utgå särskild ersättning, t.ex. verksamhet vid behandlingshem eller särskild programverksamhet. Det bör dock betonas att företrädare för organisationerna ofta kan bistå med god kunskap om sådan verksamhet.

Många av de som döms till en kriminalvårdspåföljd har en djup misstro mot myndigheterna och dess företrädare. De ideella organisationerna kan erbjuda ett stöd utan att framstå som företrädare för en myndighet. Organisationernas arbete kan därför överbrygga misstron mot myndigheter och leda till att den dömda accepterar insatser och åtgärder även inom kriminalvårdens ram.

Med anledning av detta bör kriminalvården försöka underlätta för och främja de ideella organisationernas arbete inom kriminalvården. Ett sådant sätt är att, med beaktande av kraven på ordning och säkerhet, upplåta plats i anstalter för organisationer

som systematiskt verkar inom kriminalvården. Det bör också finnas utrymme för samråd med ideella krafter i samband med upprättande av verkställighetsplaner.

Kriminalvårdens samarbete är idag begränsat till förhållandevis få organisationer. Det är enligt kommitténs mening önskvärt att fler organisationer finns tillgängliga på anstalterna.

En förutsättning för att ett mer formbundet samarbete skall kunna komma till stånd bör dock vara att föreningen uppvisar viss stabilitet och har en god kvalitet i sin verksamhet.

Detta bör inte hindra att kriminalvården försöker få till stånd ett samarbete med ideella organisationer som annars inte brukar ha ett samarbete med kriminalvården, t.ex. lokalt föreningsliv. När det gäller det närmare samarbetet bör anvisningar lämnas av kriminalvården.

7 Verkställighetsplanering

7.1 Bakgrund

7.1.1 Inledning

Under senare år har arbetet med individuell verkställighetsplanering blivit mer strukturerat. Det har vid olika tillfällen genom åren införts bestämmelser om verkställighetsplanering av varierande innehåll. Numera gäller att en individuell plan för verkställigheten i princip alltid skall upprättas.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff i anstalt finns bestämmelser om upprättande av ”behandlingsplan” för varje intagen i 6–7 §§ KvaF. Vidare berörs i 5 § KvaL samverkan vid planläggningen mellan kriminalvårdens olika organ och andra samhällsorgan samt samråd med den intagne.

I 5 kap. 3–4 §§ frivårdsförordningen finns regler om upprättande av ”plan för övervakningen” för den som dömts till skyddstillsyn eller ställts under övervakning efter villkorlig frigivning. När det gäller s.k. kontraktsvård finns bestämmelser om särskild behandlingsplan i 28 kap. 6a § och 30 kap. 9 § brottsbalken. I 27 kap. 4 § och 28 kap. 5 a § brottsbalken finns bestämmelser om att en ”arbetsplan” skall upprättas när föreskrift om samhällstjänst meddelats.

Vid verkställighet av kortare fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll finns det inte i lag eller förordning någon bestämmelse om verkställighetsplan. Däremot har KVS föreskrivit (KVVFS 2005:1) att frivården skall upprätta en ”individuell plan för verkställigheten”. Dessutom finns i IöVL regler om att individuella föreskrifter och anvisningar skall ges om vad som skall gälla för verkställigheten.

KVS har lämnat detaljerade föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd (KVVFS 2004:19).

Andelen dömda för vilka verkställighetsplaner upprättats varierar stort mellan olika enheter och på många enheter görs inte fullständiga planer för intagna med strafftider mellan en–fyra månader. Enligt KVS årsredovisning för 2004 uppgick andelen upprättade verkställighetsplaner för skyddstillsynsdömda till 54 procent. För villkorligt frigivna som inte fått sin plan upprättad i anstalt uppgick andelen till 26 procent.

Av KVS riktlinjer framgår bl.a. att det till grund för verkställighetsplanen skall ligga en utredning i syfte att kartlägga risker, behov och andra förutsättningar som har betydelse för innehållet i verkställigheten och för möjligheterna att minska risken för återfall i brott. Utredningen skall resultera i en skriftlig risk- och behovsprofil. Profilen utgör en sammanställning och värdering av identifierade risker, behov och andra viktiga faktorer. I profilen ges också en samlad bedömning av risken för återfall i brott. Den skall vidare innehålla förslag på hur säkerhetskrav samt behov av omvårdnad och påverkan kan tillgodoses under verkställigheten. Så snart omständigheterna påkallar det och möjlighet finns skall särskilda risk- och behovsinstrument användas.

7.1.2 Risk- och behovsanalys

Inom kriminalvården används för närvarande följande instrument för risk- och behovsanalys.

ASI¹ är en strukturerad intervjumetod som används för att bedöma vilka behov den dömda har inom sex livsområden; fysisk hälsa, arbete och försörjning, alkohol och narkotika, kriminalitet, familj och umgänge samt psykisk hälsa. Metoden går ut på att kartlägga den aktuella situationen och se vilka ytterligare utredningar som behövs. Som ett komplement till ASI arbetar kriminalvården med AUDIT² och DUDIT³, som utvecklats för att identifiera personer med alkohol och drogrelaterade problem. Med hjälp av AFF (ASI Feedback Form) görs en sammanfattning av samtalet kring den dömdes behov och en återkoppling med den dömda.

¹ Addiction Severity Index.

² Alcohol Use Disorders Identification Test.

³ Drug Use Disorders Identification Test.

MAPS⁴ är en intervjumetod som innebär att behandlaren ställer fria frågor baserade på en särskild modell för att ta reda på hur motiverad en missbrukare är att börja förändringsarbete på de områden som visat sig viktiga i ASI-intervjun. Genom att bedöma i vilken förändringsfas den dömda befinner sig kan lämpliga insatser väljas. Den del av MAPS som går ut på att bestämma förändringsfasen kallas MAPS-change. Vidare finns MAPS-goal där intervjuaren och den dömda kommer fram till vilka realistiska mål som finns på varje område och hur de skall nås.

ASI/MAPS används i förhållandevis stor utsträckning på såväl häkten och anstalter som inom frivården. På häkten och anstalter utförs utredningen ofta av särskilda utredare med socionomexamen. Inom frivården är det ofta frivårdsinspektörer som genomför utredningen.

Sedan något år använder kriminalvården ett IT-system där resultaten från ASI-utredningen läggs in. Den dömda kan därigenom lättare följas genom hela verkställigheten. Det går också att få fram rapporter om det samlade klientelet eller vissa grupper situation, vilket kan underlätta verksamhetsplaneringen. Vidare anses systemet innebära mindre risk för godtycke samt bättre förutsättningar för dokumentation och utvärdering av arbetet.

Det finns en målsättning inom kriminalvården att använda ASI/MAPS på samtliga som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Kriminalvården har börjat använda ASI även på personutredningsstadiet. Enligt uppgift tar en ASI-utredning normalt en och en halv timme att utföra.

HCR-20⁵ är ett instrument för bedömning och hantering av risken för framtida våld. Det används bl.a. på riksmottagningarna i Kumla och Hinseberg som underlag för förslag till särskilda villkor enligt 7 § tredje stycket KvaL samt emellanåt inför beslut om vistelse utanför anstalt m.m. Modellen innefattar tio historiska (statiska) riskfaktorer, fem kliniska och fem kontextuella. De sista tio faktorerna är dynamiska och bedömningen bör därför göras om var sjätte månad. Varje riskfaktor bedöms som föreligger ej, föreligger delvis eller föreligger. Andra faktorer av vikt kan också vägas in. Utredningen utmynnar i en kvalitativ bedömning av tänkbara framtida risksituationer.

⁴ Monitoring Area and Phase System.

⁵ HCR-20 har fått sitt namn av att den består av tjugo "Historical, Clinical and Risk Management" riskfaktorer.

SARA⁶ är en klinisk checklista över riskfaktorer för partnervåld och består av tjugo punkter. Den används på flera håll inom kriminalvården, bl.a. på frivården som en del i urvalsfasen till det nationella programmet Våld inom nära relationer. Även på anstalt används instrumentet, t.ex. vid riksmottagningarna i Kumla och Hinseberg. Modellen har utvecklats som ett beslutsstöd för bl.a. kriminalvården. Användaren bör ha specialistkunskaper i personundersökningar och inom området partnervåld.

SVR-20⁷ är utvecklat för att bedöma risken för sexuellt våld och används främst på anstaltsavdelningar för sexualbrottsdömda och på riksmottagningarna. Metoden är utvecklad för att användas av psykologer och psykiatriker. Användaren bör ha särskild kompetens i personundersökningar och i studiet av sexuellt våld. Flera av punkterna i SVR-20 värderar faktorer som är direkt relaterade till psykiska störningar. Som regel krävs medverkan av särskild expertis för sådan värdering. Metoden används även på sexualbrottsavdelningar.

BERIT⁸ är ett nytt beslutsstöd som på uppdrag av KVS utvecklats av Centrum för våldprevention. Instrumentet skall framför allt användas av kriminalvårdsinspektörer vid riskbedömningar inför beslut om t.ex. placering, permission, besök, övervakning vid villkorlig frigivning och kontaktfrekvens under övervakning. Modellen går bl.a. ut på att ge riktlinjer ifråga om kontakt bör tas med expert (t.ex. psykolog eller psykiatriker) före beslut samt hur ett eventuellt expertutlåtande skall granskas. Ett stort antal kriminalvårdsinspektörer genomgår för närvarande utbildning i BERIT.

Härutöver kan nämnas att sedan 2002 har Centrum för våldprevention på kriminalvårdens uppdrag genomfört utbildning i forensiska riskbedömningar för elva läkare, psykologer och andra experter inom kriminalvården. Efter genomgången utbildning skall experterna kunna göra mycket kvalificerade riskbedömningar. Enligt uppgift behövs fler utbildade experter. Utbildningen är dock förhållandevis dyr och kriminalvården anser sig för närvarande inte ha råd att köpa in fler kurstillfällen.

Idag initialplaceras inte dömda på någon särskild avdelning för utredning. Undantag gäller för riksmottagningarna på Kumla och Hinseberg. Där initialplaceras dömda som kräver särskild utredning

⁶ Spousal Assault Risk Assessment Guide.

⁷ Sexual Violence Risk-20 (Tjugo riskfaktorer ingår i modellen).

⁸ Beslutsstöd för riskbedömningar inom kriminalvårdsverksamhet.

av risk- och behovsskäl. Detta gäller i första hand de som dömts till längre fängelsestraff (minst fyra år för män och minst två år för kvinnor). En intagen som redan undergår verkställighet kan undantagsvis placeras på avdelningen, t.ex. efter ny dom eller rymning. Utredningen färdigställs normalt inom fyra–sex veckor. Riskprofilen skall innehålla en beskrivning och värdering av de faktorer som är relevanta inför beslut om särskilda villkor och övrig säkerhetsbedömning. Behovsprofilen skall innehålla relevanta faktorer och ge övergripande förslag ifråga om placering i anstalt eller anstaltsavdelning och verkställighetsinnehåll. I tillämpliga fall skall utredningen innehålla ett förslag till beslut enligt 7 § tredje stycket KvaL. Ansvar för utformning av verkställighetsplanen ligger sedan hos den anstalt där den intagne placeras efter vistelsen på riksmottagningen.

7.1.3 Verkställighetsplanen

En verkställighetsplan är uppdelad i tre avsnitt. I avsnitt A antecknas uppgifter om den dömda samt vilken enhet och tjänsteman som är ansvarig för planeringen. Vidare antecknas uppgifter från risk- och behovsutredningen. Det gäller dels bakgrundsfaktorer (statiska) och var dessa uppgifter hämtats ifrån. Dels gäller det dynamiska faktorer med uppgift om utredaren och klienten anser att det föreligger ett förändringsbehov eller ej. Härfter antecknas i avsnitt B en sammanfattande bedömning (risk- och behovsprofil) beträffande risken för återfall i brott och misskötsamhet under verkställigheten, positiva faktorer som minskar risken för återfall i brott, faktorer som behöver hanteras/bearbetas för att minska risken för återfall samt risken för misskötsamhet under verkställigheten, den dömdes motivation till förändring och hinder för förändring. I avsnitt C antecknas slutligen en plan för verkställigheten. I denna del anges individuellt prioriterade insatser utifrån bedömningen i avsnitt B och tillgängliga resurser. Förutom den dömdes behov, mål och delmål samt vem som skall göra en insats antecknas tidplan och tidpunkt för målrevision. Den dömdes kommentar till planen antecknas. Såväl den dömda som den ansvarige tjänstemannen skriver under avsnitt C. Det är endast avsnitt C som den dömda får ta del av.

När alla uppgifter antecknats sparas de som en dokumentfil på en disk i det lokala nätverket. När ansvaret för den dömda övergår

till en annan enhet skickas filen över till denne med hjälp av e-post. Ofta skrivs dokumentfilen ut på papper och läggs i akten. Det lär inte sällan förekomma att utredaren på den nya enheten lägger in samma uppgifter på nytt i en ny mall. När samma person blir aktuell på flera enheter kan alltså samma arbete komma att utföras på flera olika håll.

Det pågår arbete med ett nytt datorstött system som skall kunna användas av flera behöriga användare samtidigt och resultera i en elektronisk verkställighetsplan, som följer den dömde genom hela verkställigheten. Även om den dömde verkställer såväl ett fängelsestraff som skyddstillsyn skall alltså endast en verkställighetsplan utarbetas. Med det nya systemet skall fler uppgifter kunna läggas in. På sikt bör samarbete med övriga rättsvårdande myndigheter kunna leda till att många uppgifter redan finns tillgängliga samma dag verkställigheten inleds samt till att uppgifter lätt kan föras över till andra myndigheter vid behov, t.ex. till polisen. Tanken är att det i den elektroniska planen också skall kunna läggas in uppgifter om hur verkställigheten fortskrider och att den skall kunna användas för uppföljning och kontroll. Viss tid efter det att påföljden är till fullo verkställd skall uppgifterna gallras. Systemet togs i drift i månadsskiftet april–maj 2005. Under en övergångstid kommer verkställighetsplaner fortsätta att utarbetas enligt det äldre systemet.

7.2 Överväganden och förslag

7.2.1 Behovet av verkställighetsplanering

Kommitténs förslag: En verkställighetsplan skall fastställas för var och en som dömts till en kriminalvårdspåföljd.

Av föregående avsnitt framgår att en verkställighetsplan skall upprättas för i princip var och en som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Även om detta arbete kan ta mycket resurser i anspråk finns det enligt kommitténs mening goda skäl för att fortsätta och utveckla arbetet med upprättande av verkställighetsplaner.

För det första kan planerna bidra till en mer individuellt utformad verkställighet. Detta skapar större förutsättningar att tillgodose den dömdes behov av hjälp och stöd samtidigt som det minskar risken för störningar i ordnings- och säkerhetshänsende.

Planerna utgör vidare ett viktigt praktiskt hjälpmedel i kriminalvårdens dagliga verksamhet. Innehållet i verkställighetsplanen kan användas för att uppfylla kravet på att ge information till den dömden om verkställighetens innehåll. Ledning kan sökas i verkställighetsplanen vid fattande av olika beslut, t.ex. beträffande val av anstaltsplacering och vistelse utanför anstalt, upphörande av övervakning eller möjligheten att få åtnjuta särskilda förmåner. Planerna underlättar också ett konsekvent och kontinuerligt arbete från kriminalvårdens sida under hela verkställighetstiden. Dessutom kan dubbelarbete undvikas genom att planen och utredningsunderlaget till den dömden följer den dömden genom verkställigheten, t.ex. när frivården övertar ansvaret för den dömdes verkställighet från anstalt.

Användningen av verkställighetsplaner kan dessutom ha betydelse för styrningen av verksamheten. Genom att utveckla och använda särskilda analysinstrument och mallar för verkställighetsplanerna kan kvaliteten i arbetet förbättras och verksamheten styras i önskvärd riktning. Skriftliga planer innebär att planerade åtgärder dokumenteras, vilket underlättar uppföljning och utvärdering. Detta kan bl.a. ge underlag för en bedömning av vilka insatser som ger bäst resultat och leda till ett bättre resursutnyttjande.

Genom ökad förutsebarhet och följdriktighet kan användningen av verkställighetsplaner även öka påföljdernas och verkställighetsformernas trovärdighet. Detta gäller inte minst alternativa påföljder och verkställighetsformer som kontraktsvård, samhällstjänst och intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Sist – men inte minst – kan användningen av verkställighetsplaner bidra till att verkställighetstiden får ett för den dömden konstruktivt innehåll. Planen kan vara ett viktigt hjälpmedel för att få den dömden att ta mer aktiv del i och ökat ansvar för arbetet med att förändra sin situation och de förhållanden som bidragit till att han eller hon begått brott. Detta förutsätter dock bl.a. att den dömden känner att det kan löna sig att arbeta mot de mål som satts upp i planen. Planen och dokumenterade resultat kan också användas för att påvisa skötsamhet, ansvarstagande, förändringsvilja och initiativförmåga, t.ex. för arbetsgivare.

Det skulle kunna ifrågasättas om det är nödvändigt att lägga ner resurser på att upprätta planer för de som har ett kort fängelsestraff att verkställa. Flera länder, bl.a. Danmark och England, har en ordning där det i sådana fall inte behöver upprättas någon plan.

Enligt kommitténs mening kan självklart kriminalvården behöva lägga ner mer kraft vid upprättande av planer för vissa dömda, t.ex. de som dömts till längre fängelsestraff. Därav följer dock inte att det skulle saknas skäl att upprätta en plan för de som har ett kortare fängelsestraff att verkställa. Även dessa kan ha behov av särskilda kontroll- och stödinsatser under och efter verkställigheten samt hjälp med att sätta upp mål för att leva ett icke-kriminellt liv. Det finns självklart anledning att upprätta en plan redan i anstalt om det blir aktuellt med övervakning efter villkorlig frigivning. Det finns också skäl att klargöra vad som förväntas av den dömda under verkställigheten för att kunna få komma i åtnjutande av vistelse utanför anstalt. Detta kan lämpligen klargöras i en verkställighetsplan. En annan sak är att planen i vissa fall kan komma att få en mycket summarisk karaktär.

Med hänsyn till det sagda föreslår kommittén att det i lag anges att en plan för verkställigheten skall fastställas för var och en som dömts till en kriminalvårdspåföljd.

Idag förekommer olika benämningar på planen för verkställigheten, t.ex. verkställighetsplan, behandlingsplan och övervakningsplan. Enligt kommitténs mening kan det framstå som förvirrande att i författning och inom kriminalvården använda flera olika benämningar. Med hänsyn till att innehållet i planen bör vara utformat även utifrån säkerhets- och ordningshänsyn framstår benämningen verkställighetsplan som en bättre och mer rättvisande benämning än behandlingsplan. Det är också den benämning som synes mest vedertagen. Skäl att använda mer specifika benämningar som t.ex. övervakningsplan finns inte. Andra benämningar än verkställighetsplan bör därför utmönstras eller i vart fall användas mycket sparsamt.

7.2.2 Verkställighetsplanens utformning

Kommitténs förslag och bedömning: Av verkställighetsplanen skall framgå hur verkställigheten översiktligt är tänkt att gestalta sig från det att den inleds till dess att påföljden är till fullo verkställd. Planen skall vara individuellt utformad efter förhållandena i det enskilda fallet.

För att kunna tjäna sitt syfte måste verkställighetsplanen finnas i skriftlig form. Det är av stor vikt att planen är utformad och författad på ett lättbegripligt och enhetligt sätt. Av planen skall klart och tydligt framgå hur den dömdes verkställighet är tänkt att gestalta sig.

Planen skall omfatta tiden från verkställighetens inledande till dess att påföljden till fullo verkställts. För den som döms till fängelsestraff skall således planen omfatta såväl tiden i anstalt som i frihet.

Det är av stor vikt att planen dimensioneras på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till påföljdens längd. Utbildning och programverksamhet måste planeras in i rätt tidsskede. När det gäller långa fängelsestraff är det av särskild vikt att sätta in åtgärderna i rätt skede av verkställigheten. Det är inte acceptabelt att utbud och planering saknas mot slutet av verkställigheten i anstalt på grund av att den dömden redan har genomgått all tänkbar utbildning och programverksamhet. Den som döms till ett långt fängelsestraff måste också ha kortsiktiga och strukturerade delmål som han kan känna sig motiverad att arbeta mot.

Verkställighetsplanen bör utformas med hänsyn till att verkställigheten fortsätter efter villkorlig frigivning. Detta gäller i synnerhet om den dömden skall stå under övervakning.

Korttidsdömda skall ha möjlighet att påbörja utbildning, programverksamhet eller vård i anstalt med fortsättning inom frivården. Det är otillfredsställande om åtgärder inte vidtas under tiden i anstalt enbart på grund av att en annan del av kriminalvården – frivården – kommer att överta ansvaret för den dömdes verkställighet. För att så inte skall bli fallet är det angeläget att planen upprättas så snart som möjligt efter att den dömden tagits in på anstalt och att den omfattar hela verkställighetstiden.

Planen kan inte innehålla alla detaljer om hur verkställigheten skall gestalta sig. Vissa delar av verkställigheten är det nödvändigt att schemalägga mer ingående, t.ex. permissionstillfällen, frigång och annan vistelse utanför anstalt. Detsamma kan gälla IÖV och samhällstjänst. Vidare kan det ofta behövas en mer noggrann planering för övergången från anstalt till ett liv i frihet, i synnerhet beträffande den sista tiden i anstalt.

Vid kontraktsvård och skyddstillsyn med samhällstjänst bör det på motsvarande sätt som vid fängelsedomar planeras för ett verkställighetsinnehåll efter den egentliga vårdtiden respektive samhällstjänstens fullgörande.

Planen skall vidare vara individuellt utformad efter förhållandena i det enskilda fallet. Självklart måste planen utformas inom ramen för generella bestämmelser i gällande regelverk och riktlinjer. Det kan alltså inte, även om det utifrån en individuell bedömning skulle framstå som lämpligt, komma ifråga att planera för villkorlig frigivning innan den i lag bestämda tiden förflutit eller för att låta någon vara kvar i anstalt efter denna tid. När planen skall utformas får alltså ledning sökas i de specifika bestämmelser och riktlinjer som gäller för den tänkta åtgärden.

Vid bedömningen av hur verkställigheten individuellt skall utformas för den dömda bör bl.a. följande vägas in.

För det första måste hänsyn tas till hur risken för att den dömda begår nya brott under och efter verkställigheten, ej följer de regler och anvisningar som gäller för verkställigheten eller undandrar sig verkställigheten kan minskas eller undanröjas. Detta kan kräva åtgärder som begränsar den dömdes rörelsefrihet, t.ex. vad gäller val av anstaltsplacering och vistelse utanför anstalt. Om det vid skyddstillsyn bedöms finnas en hög risk för att den dömda kommer att försöka undandra sig vad som åligger denne till följd av domen kan det finnas skäl att överväga tät kontaktfrekvens och planera för mer ingående kontrollåtgärder. Den dömdes förhållanden kan också vara sådana att insatser måste sättas in för att försöka påverka denne att försöka förändra kriminella värderingar eller att bli motiverad till missbruksbehandling. Det kan också röra sig om att sätta in stödåtgärder för att ge den dömda bättre förutsättningar att upprätthålla goda levnadsförhållanden.

Vidare bör beaktas hur den dömdes behov av hjälp och stöd kan tillgodoses under verkställigheten. Den dömda kan exempelvis, utan att det kan sägas påverka risken för återfall i brott, ha behov av läkarvård som bara kan tillgodoses på vissa anstalter.

I viss mån bör hänsyn även tas till andra personers intressen. Det kan gälla t.ex. barn till intagna och brottsoffer. Det bör utredas om den dömda har barn och i förekommande fall hur barnets intressen bäst kan tillvaratas. Barnet kan ha utsatts för övergrepp av den dömda, uttryckt vilja att inte träffa sin far eller mor, eller ha ett särskilt starkt behov av kontakt med sin far eller mor. Såväl verkställighet av fängelse som skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst kan behöva utformas med hänsyn tagen till detta. Brottsoffer kan ha ett särskilt starkt intresse av att inte behöva konfronteras av den dömda, t.ex. efter kvinnofridsbrott. I sådana

fall kan det bli aktuellt att planera för vistelse utanför anstalt med förbud för den intagne att vistas på den ort där brottsoffret bor.

Samhällets resurser är begränsade. Hänsyn måste därför tas till vilka resurser som finns tillgängliga inom och utanför kriminalvården. Är t.ex. antalet platser på en viss avdelning eller en viss sysselsättning mindre än behovet kan det vara nödvändigt att räkna med att det kan dröja längre tid än vad som är egentligen är önskvärt innan en viss åtgärd kan realiseras.

Av effektivitetsskäl kan det vidare vara nödvändigt att göra prioriteringar i arbetet med upprättande av verkställighetsplaner. Detta kan innebära att utformningen av verkställighetsplanen blir mer omsorgsfullt gjord för t.ex. de som dömts till långa straff, de som har stort behov av hjälp och stöd samt de som är beredda att försöka förändra sin livssituation.

För att främja effektiviteten bör arbetet med att utforma verkställighetsplanen vidare inriktas mot de områden som kan leda till positiva resultat. Finns det exempelvis behov av missbrukarvård för att motverka återfall i brott bör arbetet inriktas mot detta område. Konstateras å andra sidan efter erforderlig utredning att den dömda lider av psykopatiska drag bör det inte läggas ner arbete på att planera för behandlingsåtgärder som enligt vetenskapliga rön inte leder till någon bättring.

Kommittén vill här framhålla att utformningen av verkställighetsplaner måste ske med utgångspunkten att kvinnors situation skiljer sig åt från männens. Forskning har visat att kvinnor som tas in i anstalt har en sämre situation och djupare problematik än män vad avser drogmissbruk, bostad, arbete, relationer, depressioner, dubbla diagnoser, självmordsförsök etc. De är därför i större behov av hjälp och stöd för att komma tillrätta med detta. Det kan antas att förhållandena för kvinnor som är föremål för åtgärder inom frivården är liknande. Många kvinnor behöver också hjälp och stöd för att bearbeta övergrepp, misshandel och andra förnedrande handlingar. Intagna kvinnor kräver också närvaro, samtal och kontakt med personal på ett helt annat sätt än vad som normalt är fallet med män i samma situation. Samtidigt ser risken för störningar i ordnings- och säkerhetshänsen annorlunda ut för kvinnor. Kvinnor begår sällan grövre brott under verkställigheten. Det förekommer i princip inga upplopp, sönderslagna avdelningar eller problem med gängbildningar. Fritagningsförsök eller rymning med hot och våld är också sällan förekommande.

7.2.3 Verkställighetsplanens innehåll

Kommitténs bedömning: Planen bör innehålla vissa grundläggande uppgifter om den dömdes person och verkställigheten. Vidare bör planen innehålla de åtgärder som skall vidtas under verkställigheten, tidpunkter för när detta skall ske och vem som skall vidta åtgärderna. Underlaget till bedömningen bör redovisas. I planen bör komma till klart uttryck vad som förväntas av den dömden och vilka mål som han eller hon har att sträva efter. Härutöver bör planen innehålla kortfattade uppgifter om kraven på skötsamhet, vad det föreslagna förmånssystemet innebär och vilka sanktioner som kan komma ifråga vid misskötsamhet.

Verkställighetsplanen bör först och främst innehålla vissa grundläggande uppgifter, t.ex. den dömdes personuppgifter, aktuell dom och kriminalvårdsmyndighet samt vem eller vilka tjänstemän som har upprättat planen och ansvarar för dess genomförande. Det bör också framgå vem som i förekommande fall skall vara kontaktman, handläggare respektive övervakare för den dömden. Vidare bör alltid framgå tidpunkter för utvärdering av verkställigheten och när påföljden är tillfullo verkställd.

Planen måste vidare innehålla de åtgärder som skall vidtas under verkställigheten, när de skall vidtas och vem som skall vidta dem. Underlaget till bedömningen bör i princip redovisas.

Enligt kommitténs mening är det av vikt att den dömden uppmuntras att ta egna initiativ och förmås att ta eget ansvar för att förändra beteende och andra förhållanden som bidragit till att han eller hon begått brott. I planen bör därför komma till klart uttryck vad som förväntas av den dömden och vilka mål som han eller hon har att sträva efter. Det bör också klargöras vilka mål som är viktigast att uppnå samt när och hur de bör uppnås. Målen bör vara enkla, detaljerade och mätbara, så att det är möjligt att följa utfallet av insatserna. Därmed kan planen utgöra den grund från vilken man kan mäta vilka framsteg som den dömden gör under verkställigheten. Vid verkställighet av fängelsestraff bör det särskilt framgå om målen skall uppnås före eller efter villkorlig frigivning från anstalt.

För den som dömts till skyddstillsyn bör planen innehålla bl.a. tidpunkt för när övervakningen skall upphöra. Kontaktfrekvens med tjänsteman och övervakare samt i vilken form kontakterna

skall äga rum, t.ex. genom besök eller telefon, bör framgå. Även innehållet i kontakterna bör klargöras. Särskilda föreskrifter, t.ex. om programverksamhet, öppensykiatrisk vård och samhällstjänst skall anges. Även hur skadestånd skall regleras liksom kontrollåtgärder kan behöva klarläggas i planen.

I planen för den som dömts till fängelse bör anges var den dömda skall vara placerad under verkställigheten. Det bör också framgå på vilken nivå i förmånssystemet som han eller hon befinner sig och vad som gäller för förflyttning till en högre nivå (se avsnitt 11.2). Sysselsättning och annan verksamhet som den intagne förväntas genomgå i anstalt och efter villkorlig frigivning bör anges liksom särskilda vård- och hjälpinsatser. Planen bör också innehålla incitament för den intagne, t.ex. om och när det kan bli aktuellt med överflyttning till mindre slutna förhållanden, vistelse utanför anstalt och villkorlig frigivning samt andra förmåner. Detta är särskilt viktigt för dem som dömts till längre fängelsestraff. För dessa bör det särskilt framgå hur utslussningen från anstalt till frihet skall gå till. I planen bör också anges kontrollåtgärder för tiden efter villkorlig frigivning. När det gäller övervakning efter villkorlig frigivning kan i övrigt hänvisas till vad som nämnts ovan beträffande skyddstillsyn.

Om fängelsestraffet skall verkställas genom korttidsboja (se kapitel 26) bör bl.a. framgå när övervakningen skall inledas och avslutas liksom föreskrifter och anvisningar. Schema över vistelse utanför bostaden, aktiviteter m.m. kan som nämnts ovan biläggas planen.

I planen bör vidare kortfattat anges vilka krav på skötsamhet som finns, vad förmånssystemet kan medföra och vilka sanktioner som kan komma ifråga vid misskötsamhet. Den dömda bör underteckna planen för att visa att han eller hon tagit del av den. Den bör också undertecknas av ansvarig tjänsteman.

7.2.4 Tidpunkt för fastställande av planen

Kommitténs bedömning: Verkställighetsplanen skall fastställas snarast efter det att domen blivit verkställbar. Föreslår frivården skyddstillsyn som påföljd skall en preliminär plan utarbetas före huvudförhandlingen. Kan kontraktsvård komma ifråga måste verkställighetsplanen fastställas före huvudförhandlingen i brottmålet.

Det finns inte skäl för kommittén att överväga en bestämd tid inom vilken verkställighetsplanen bör ha. I princip kan dock sägas att kriminalvården bör ha färdigställt planen kort tid efter att domen blivit verkställbar. Det finns dock några fall där det kan finnas skäl att färdigställa planen redan före domen eller först i ett senare skede.

När det kan bli aktuellt med kontraktsvård måste en verkställighetsplan vara upprättad redan före tingsrättens dom. Detta följer av 30 kap. 9 § brottsbalken och hänger samman med att rätten skall kunna bedöma om verkställighetsinnehållet är adekvat samt tillräckligt ingripande och kännbart med hänsyn till brottslighetens art och straffvärde. Av betydelse är också att den tilltalade skall vara införstådd med vad påföljden innebär och acceptera de särskilda åtaganden som kontraktsvården innebär. Rättegången och en hotande fängelse dom kan här bidra till att den tilltalade blir mer motiverad att ta itu med sina problem och acceptera planen.

Vid fängelse framgår det huvudsakliga verkställighetsinnehållet av gällande regelverk och domen. Beträffande dom till skyddstillsyn är det dock idag ofta oklart vad domen kan komma att innebära och verkställighetsinnehållet kommer oftast till klart uttryck först en tid efter domen.

Som ett led i att ge påföljden ett klarare innehåll bör frivården, när den i sitt yttrande till rätten föreslår skyddstillsyn som påföljd, bifoga en preliminär verkställighetsplan där det i huvudsak framgår hur verkställigheten är tänkt att gestalta sig. Detta ökar möjligheten för den tilltalade och andra att förstå och förutse vad domen till skyddstillsyn medför. Även om det inte bör uppställas något krav på samtycke från den dömde, får det i de flesta fall förutsättas att den tilltalade godkänner planen. Detta kan ske hos frivården likaväl som inför rätten.

Det bör betonas att det är fråga om en preliminär plan. Vissa uppgifter kan av naturliga skäl inte lämnas förrän dom meddelats.

Även om en preliminär plan har upprättats bör det inte ankomma på rätten att i domslutet föreskriva att den dömde skall följa planen eller på annat sätt fastställa den. Däremot står det rätten fritt att i domskälen närmare utveckla skälen för sitt påföljdsval och därvid kanske rekommendera ett något annorlunda verkställighetsinnehåll än det frivården föreslagit. Det kan t.ex. bero på att det framkommer ändrade förhållanden sedan den preliminära verkställighetsplanen författades, att någon viktig åtalpunkt ogillas eller läggs ner, att brottens straffvärde gör det påkallat med särskilda föreskrifter eller att tingsrätten gör en annan bedömning rörande risken för återfall i brott.

Kriminalvården bör snarast efter skyddstillsynsdomen färdigställa och lägga fast innehållet i verkställighetsplanen. Det kan förutsättas att rättens synpunkter som regel kommer att beaktas.

Mot den nu föreslagna ordningen kan invändas att frivården sätts under större tidspress samt att den kan medföra onödigt arbete när rätten ogillar åtalet eller väljer en annan påföljd än skyddstillsyn. Sådana farhågor bör dock inte överdrivas. Det är inte meningen att onödig tid skall läggas ner på den preliminära planen eller att varje detalj rörande verkställigheten skall redovisas. Tidsåtgången kan minskas genom användning av särskilda bedömningsinstrument och mallar. I de fall där rätten väljer en annan kriminalvårdspåföljd är det för övrigt inte säkert att arbetet gjorts i onödan. Det arbete som lagts ner på den preliminära planen kan nämligen vara till gagn vid utformningen av hur denna påföljd skall verkställas. Enligt kommitténs mening bör det dessutom vara lättare att få till stånd ett samarbete med den dömde kring verkställighetsplanering när han eller hon står under rättegång än efter det att domen meddelats. Detta bör på det hela taget kunna frigöra resurser för frivården.

Det kan förekomma att rätten dömer till skyddstillsyn trots att frivården inte lämnat något sådant förslag eller inte alls lämnat något yttrande. Några skäl att inskränka denna möjlighet finns inte. I sådana fall bör man kunna förutsätta att rätten i sina domskäl lämnar synpunkter om verkställighetsinnehållet.

När det gäller verkställighet av fängelsestraff bör verkställighetsplanen färdigställas kort tid efter det att den blivit verkställbar. Den dömdes förhållanden kan dock behöva utredas under en kort tids vistelse i anstalt, t.ex. på en introduktionsavdelning. På grund av att

det kan dröja innan den som är på fri fot påbörjar verkställigheten får i dessa fall en viss tidsutdräkt accepteras.

Även om planen kommer att färdigställas först efter domen kan det ibland vara en god idé att inleda arbetet med planen långt dessförinnan. Det gäller t.ex. om den dömda är häktad och har erkänt vad som lagts honom eller henne till last samt påföljdsvalet framstår som förhållandevis klart. Den häktade kan dessutom se positivt på att börja planera för att ge verkställigheten ett meningsfullt innehåll.

En dom till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst är omedelbart verkställbar. Detta innebär att samhällstjänsten kan anordnas trots att domen överklagas. Oavsett detta bör det inte finnas något hinder att påbörja arbetet med det arbetschema som skall göras för samhällstjänsten.

Sammanfattningsvis bör en skriftlig verkställighetsplan vara upprättad snarast möjligt efter verkställbar dom. Om det blir aktuellt med kontraktsvård skall dock en verkställighetsplan vara upprättad före rättens huvudförhandling. För det fall frivården i sitt yttrande föreslår skyddstillsyn som påföljd skall en preliminär verkställighetsplan ges in till rätten. Planen skall dock läggas fast först efter domen. Vid fängelsestraff skall planen alltid läggas fast snarast möjligt efter att domen blivit verkställbar och senast kort tid efter det att den dömda intagits på anstalt.

7.2.5 Vem som skall upprätta planen och planens kvalitet

Kommitténs bedömning: Kriminalvården skall se till att den som arbetar fram planen har erforderlig kompetens och i övrigt är lämplig för uppdraget samt ge olika former av stöd till denne. Planen skall fastställas av en annan tjänsteman än den som arbetat fram planen.

Det faller inom kriminalvårdens ansvar att upprätta verkställighetsplanen.

Arbetet med att upprätta verkställighetsplaner innehåller många moment och kan vara av hög svårighetsgrad. Detta ställer mycket höga krav på den som skall upprätta planen. Arbetet utförs normalt av en frivårdsinspektör eller vårdare. För att upprätta planen bör krävas erforderlig kompetens. Tjänstemannen måste ha förmåga inte bara att göra kvalificerade risk- och behovsbedömningar utan

även att kunna bedöma vilka följder dessa bedömningar bör ge. Detta förutsätter kvalificerad utbildning, inte minst i vad gäller att använda särskilda behovs- och riskhanteringsinstrument. Den som skall använda sådana instrument måste för övrigt vara väl förtrogen med de risker och brister som nyttjande av sådana instrument kan vara förknippade med. Enligt kommitténs mening krävs också engagemang och fallenhet för arbete med verkställighetsplaner. Det är enligt vad kommittén erfarit tveksamt om alla som idag upprättar planer har nu redovisade kvalifikationer.

När det gäller upprättande av verkställighetsplaner för dömda som har en mycket komplex och mångfacetterad problematik kan det krävas särskild hög kompetens. Detta arbete eller del av arbetet bör därför anförtros tjänstemän eller en extern person som har särskild kompetens inom det aktuella området, t.ex. inom psykiatri.

Sammanfattningsvis bör kriminalvården se till att den som arbetar med verkställighetsplanering har den kompetens som krävs och i övrigt är lämplig för uppdraget. För att uppfylla detta krav kan det vara lämpligt att upprätta en lista över kompetenskrav för upprättande av olika slag av verkställighetsplaner. Att ta fram en sådan lista faller inte inom kommitténs uppdrag utan ankommer närmast på kriminalvårdens styrande enheter.

För att kunna upprätthålla en hög kvalitet på verkställighetsplanerna är det vidare viktigt att det finns ett fungerande beslutsstöd. Inom kriminalvården kan exempelvis finnas rådgivningsenheter dit tjänstemän kan vända sig med frågor i enskilda fall. Kriminalvården bör i stödjande syfte också löpande utveckla och utvärdera behovs- och riskhanteringsinstrument i samråd med experter på området. Därvid bör hänsyn tas till instrument som utvecklats inom andra verksamhetsområden och i andra länder. Det är av vikt att instrumenten och de skriftliga verkställighetsplanerna får en utformning som gör dem lätta att tillämpa. Det behövs också ett väl utvecklat datoriserat användarstöd. Kommittén utgår ifrån att det arbete som pågår med att utveckla ett system med ett sådant stöd kommer att leda till ökad kvalitet och effektivare kriminalvård. Kriminalvården bör kontinuerligt arbeta med att ytterligare utveckla och förbättra systemet.

För att ytterligare öka planernas kvalitet och främja enhetlighet bör verkställighetsplanen fastställas av en annan tjänsteman än den som arbetat fram planen, t.ex. rättsvårdsinspektör eller tjänsteman i chefsställning. Planen kan också fastställas i särskilda kollegium. Kommittén vill inte förorda något av alternativen, utan detta bör

överlåtas åt kriminalvården att avgöra. Den eller de som skall fastställa planen kan också fungera som stöd och ge råd till den som arbetar fram planen.

Det finns en risk för att arbetet med upprättande av verkställighetsplaner kan uppfattas som onödig pappersexercis av de tjänstemän som skall arbeta fram planen samt att de dömda inte i erforderlig omfattning informeras om planens innehåll och betydelse. Så får inte vara fallet. Ett sätt att motverka detta är att se till att den personal som ansvarar för utformningen av planerna har erforderlig utbildning och kompetens samt engagemang och förståelse för hur systemet fungerar. För detta kan krävas att tjänstemän som ansvarar för verkställighetsplaneringen är väl förtrogen med förhållandena även på andra enheter inom kriminalvården.

7.2.6 Samråd och samverkan

Kommitténs förslag och bedömning: Den dömda skall informeras om innebörden av verkställighetsplaneringen. Vidare skall samråd hållas med den dömda för att ta reda på hans eller hennes behov och synpunkter på åtgärder och mål. Innan planen läggs fast skall den dömda beredas tillfälle att yttra sig över innehållet. Planen skall dokumenteras och överlämnas till den intagne.

Kriminalvården skall inhämta uppgifter om den dömda och andra förhållanden som kan vara av betydelse vid utformningen av verkställighetsinnehållet från andra myndigheter, organisationer och enskilda. I vissa fall bör kriminalvården kunna anlita sakkunniga som kan bistå vid bedömningen av vilket verkställighetsinnehåll som i det enskilda fallet kan vara lämpligast.

Det är – som vid flera tillfällen tidigare påpekats – av stor vikt att den dömda uppmuntras att ta egna initiativ och förmås att ta ett eget ansvar för att förändra sin situation. Den dömda måste därför så långt det är möjligt förmås att medverka i planeringen.

Det är självklart att uppgifter och synpunkter som den dömda lämnar bör beaktas vid utformningen av verkställighetsplanen, men det måste vara kriminalvården som slutligt gör bedömningen av vad den skall innehålla. Det får inte bli så att den dömda dikterar sitt eget verkställighetsinnehåll i strid mot vad som bäst kan antas

motverka risken för återfall i brott m.m. En annan sak är att påföljder som kontraktsvård och samhällstjänst samt programverksamhet och vissa andra åtgärder normalt förutsätter den dömdes samtycke.

För att kunna medverka på bästa sätt måste den dömda först och främst informeras om vad verkställighetsplaneringen innebär och vad som förväntas av honom eller henne under verkställigheten. Han eller hon måste särskilt få veta att det kan löna sig att ta aktiv del i verkställighetsplaneringen samt visa initiativförmåga, ansvarstagande och förändringsvilja.

Vidare bör samråd hållas med den dömda för att utröna hans eller hennes behov och synpunkter på åtgärder och mål under verkställigheten. Innan planen läggs fast bör den dömda ges tillfälle att yttra sig om innehållet i planen, inbegripet på vilka huvudsakliga grunder och vilken utredning den vilar. Den dömda måste veta vad som förväntas av denne under verkställigheten och känna till hur verkställigheten är tänkt att gestalta sig. Han eller hon bör därför få en kopia av planen när den lagts fast.

Vad som nu sagts om den dömdes möjlighet att få del av uppgifter gäller dock med den begränsning som i sällsynta fall kan följa av sekretess, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet.

I arbetet med att upprätta verkställighetsplanen måste kriminalvården inhämta uppgifter om den dömda och andra förhållanden som kan vara av betydelse vid utformningen av verkställighetsinnehållet. Sådana uppgifter kan behöva inhämtas från andra myndigheter, t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, kronofogdemyndigheten, åklagare och polisen. Kommittén vill framhålla vikten av att andra myndigheter, inom ramen för gällande bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretess, lämnar ut uppgifter som kan vara av betydelse till kriminalvården.

Som framgått ovan kan det ibland krävas särskild hög kompetens för att bestämma vilket verkställighetsinnehåll som i det enskilda fallet framstår som lämpligast. I sådana fall kan det till ledning vid bedömningen vara nödvändigt att ta hjälp av sakkunniga t.ex. från andra myndigheter.

Det är vidare möjligt att andra myndigheter skall eller bör svara för åtgärder under verkställigheten, t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, kronofogdemyndigheten och polisen. Ibland kan ett batteri av åtgärder behöva sättas in.

Det är också möjligt att frivilligorganisationer och enskilda personer, t.ex. närstående, vill lämna uppgifter som kan få

betydelse vid utformningen av verkställigheten. De kan också svara för åtgärder som bör beaktas vid planläggningen.

7.2.7 Planens genomförande

Kommitténs förslag och bedömning: Kriminalvården skall utforma verkställigheten i enlighet med den uppgjorda planen. När särskilda omständigheter föranleder det får mindre avsteg göras från planen. Den dömde skall vara skyldig att följa planen.

Det ligger i sakens natur att verkställigheten så långt som möjligt skall utformas i enlighet med den uppgjorda planen. Verkställighetsplanen kan dock inte ges någon omedelbar rättslig betydelse för beslut som kriminalvården skall fatta under verkställigheten. Skall det t.ex. fattas ett beslut om permission eller upphörande av övervakning måste det göras en självständig bedömning av om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Tillstånd kan alltså inte ges enbart på grund av att det planerats för permission eller upphörande av övervakningen sedan en viss tid av straffet förflutit.

Däremot bör planens innehåll rent faktiskt kunna beaktas i samband med att beslut skall fattas. Har den dömde t.ex. uppfyllt i planen fastställda mål bör detta som regel inverka positivt på beslutet. Om denne å andra sidan inte aktivt verkat för att uppfylla de mål som satts upp i planen kan det istället inverka negativt på beslutet.

I nästa avsnitt behandlas behovet av kontinuerlig uppföljning av verkställighetsplanen. Även vid sidan av sådan uppföljning kan det ibland uppkomma behov av smärre ändringar. Kriminalvården bör därför i vissa situationer ha möjlighet att göra avsteg från planen utan att denna behöver revideras. Sådana beslut bör kunna fattas på tämligen låg nivå. Erforderlig kontroll av dessa beslut får göras i samband med den sedvanliga uppföljningen av planen

Den dömde är i princip skyldig att följa vad som ankommer på honom eller henne enligt verkställighetsplanen för att få åtnjuta förmåner under verkställighet i anstalt. Sådana förmåner kan i vissa fall också dras in om planen inte följs. Den som åtnjuter förmånen av en frivårdspåföljd eller en alternativ verkställighetsform riskerar att få verkställa tid i anstalt om han eller hon inte följer planen. Även andra disciplinära påföljder kan komma ifråga. Den dömde är således – oavsett påföljd och verkställighetsform – skyldig att följa

verkställighetsplanen. Detta bör komma till klart uttryck i det nya regelverket.

7.2.8 Uppföljning av planen

Kommitténs bedömning: Verkställigheten skall med återkommande mellanrum utvärderas. När det finns anledning till det skall verkställighetsplanen ändras.

Det måste finnas rutiner för uppföljning av verkställighetsplanen. Som ovan angetts bör planen innehålla tidpunkter för utvärdering av verkställigheten. Sådan utvärdering måste ske regelbundet. Hur ofta utvärdering skall ske är beroende av bl.a. påföljdens art och omfattning samt förhållandena i det enskilda fallet. Det får ankomma på kriminalvården att ange närmare riktlinjer om tidsintervall.

Vid utvärderingen måste samråd hållas med den dömde och denne bör ges tillfälle att yttra sig över föreslagna förändringar.

Den planerade utvärderingen bör för det första ta sikte på utfallet av de mål som satts upp i verkställighetsplanen. Har den dömde uppnått ett delmål inom föreskriven tid kan verkställigheten fortsätta enligt planen. I annat fall får övervägas om planen bör ändras.

Om det inte är uppenbart obehövt bör vidare en kompletterande utredning företas som tar sikte på om risken för återfall i brott m.m. och den dömdes behov har förändrats. Exempelvis kan en mycket positiv utveckling ha lett till att risken för återfall i brott minskat, vilket kan leda till en annan bedömning om anstaltsplacering etc. Även andra förhållanden kan ha förändrats som bör inverka på utformningen av verkställighetsplanens innehåll.

Även om tidpunkten för utvärdering inte inträtt kan det förekomma anledning till ändring av planen, t.ex. efter förflyttning på grund av misskötsamhet eller ändrade förutsättningar för sysselsättning. Detta har berörts i föregående avsnitt. Någon regel av innebörd att den dömde kan påkalla ändring av planen före utsatt utvärderingstidpunkt bör dock inte finnas. Enligt kommitténs mening kan det mot bakgrund av att planen regelbundet ses över inte anses befogat eller nödvändigt att ta kriminalvårdens resurser i anspråk för att pröva sådana framställningar.

När ansvaret för den dömdes plan övergår från en enhet till en annan, t.ex. från anstalt till frivård, bör en utvärdering ske av hur verkställigheten dittills utfallit. En skriftlig lägesrapport beträffande planen måste överlämnas till den mottagande enheten. Det är inte tillräckligt att en muntlig rapport lämnas.

När övervakning skall komma ifråga efter villkorlig frigivning skall ett sammanträffande ske mellan den dömda och frivårdstjänstemannen för vidare planering. Detta möte bör enligt kommitténs mening hållas på anstalten före villkorlig frigivning. På mötet kan även den som haft ansvar för verkställighetsplanen på anstalt medverka liksom representanter från andra myndigheter och andra personer som kan behöva medverka med insatser under verkställigheten. Kriminalvården kan behöva samordna sådana möten även i andra sammanhang, t.ex. som ett led i förberedelserna för frigivning när det gäller långtidsdömda eller som ett led i frivårdens arbete med stöd och kontroll. Sådana möten kan genomföras med videokonferens och andra tekniska hjälpmedel. Mot slutet av verkställigheten bör en slutlig utvärdering av verkställigheten ske tillsammans med den dömda. Därvid bör särskilt tas upp i vad mån målen i verkställighetsplanen uppnåtts och hur den dömda skall gå vidare för att leva ett samhällsanpassat liv utan brottslighet.

Vad som framkommit vid utvärderingen bör alltid dokumenteras i planen.

7.2.9 Behovet av lagreglering

Kommitténs förslag: Det skall finnas en övergripande bestämmelse i lag om att en verkställighetsplan skall fastställas för var och en som dömts till en kriminalvårdspåföljd. Av lag bör vidare framgå att den dömda är skyldig att följa planen. Vidare skall i lag anges att planen skall ses över med återkommande mellanrum och när det finns anledning till det. I övrigt bör riktlinjer finnas i förordning och kriminalvårdens föreskrifter.

Bestämmelserna om verkställighetsplanering har tillkommit vid olika tidpunkter och saknar idag en enhetlig utformning. Regleringen finns i författningar på olika nivåer. Någon enhetlig

benämning finns inte. Även ifråga om innehållet i regleringen skiljer det sig åt.

Enligt kommitténs mening bör bestämmelserna om verkställighetsplanering av lagtekniska och språkliga skäl få en mer enhetlig utformning. Hänsyn får givetvis tas till de skillnader som är sakligt motiverade utifrån påföljdens eller verkställighetsformens art, omfattning och karaktär.

Av lag bör framgå att en verkställighetsplan skall fastställas för var och en som är dömd till en kriminalvårdspåföljd. Av lag bör vidare framgå den dömdes skyldighet att följa planen.

När det gäller riktlinjerna för verkställighetsplanernas utformning och innehåll kommer de att behöva ändras i takt med förändringar av påföljdssystemet och kriminalvården. Inom forskningen är verkställighetsplaneringen ett prioriterat område och nya forskningsrön om vad som är viktigt vid verkställighetsplaneringen kan också medföra att det är nödvändigt att ändra regleringen. Vidare är de instrument som används vid risk- och behovsutredningen föremål för ständig översyn och förfinas hela tiden. Till detta kommer de förändringar som följer av informationsteknologins utveckling. Det kommer därför att från tid till annan finnas behov av att ändra riktlinjerna för verkställighetsplanernas utformning och innehåll. Med hänsyn till detta framstår det som mindre lämpligt att i lag fastställa några mer ingående bestämmelser om planens utformning och innehåll. Detta bör istället framgå av förordning och kriminalvårdens föreskrifter. Detsamma gäller bestämmelser om tidpunkt för när planen skall ha upprättats och fastställts, vem som skall upprätta planen, kompetenskrav, åtgärder för att säkra planernas kvalitet samt information till den dömda och samråd med denne.

Även de närmare riktlinjerna om revidering av planen och uppföljning för detta bör finnas i förordning och kriminalvårdens föreskrifter. Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas planens revidering och uppföljning bör dock i lag klargöras att planen med återkommande mellanrum skall ses över och när det finns anledning till det ändras.

C

Verkställighet i anstalt

8 Kriminalvårdens anstalter

8.1 Anstaltsbegreppet

Med 1974 års KvaL infördes begreppet kriminalvårdsanstalt istället för fängelse och fångvårdsanstalt. Enligt kommitténs mening är begreppet kriminalvårdsanstalt inte helt lyckat. Det är otympligt och ger ett något oegentligt intryck. Det är emellertid väl inarbetat och det är svårt att se något annat bra alternativ.

Visserligen används fortfarande ofta benämningen fängelse för de byggnader med omkringliggande områden där de som döms till fängelse placeras. Ordet fängelse är emellertid värdeladdat och är för många synonymt med oacceptabla inläsningsförhållanden. Fängelse är också beteckning på själva straffet och det kan vara förvirrande att använda samma ord i två betydelser i samma lagstiftning. Kommittén har därför stannat för att använda begreppet kriminalvårdsanstalt eller anstalt även i den nya lagstiftningen.

8.2 Anstaltsstrukturen

En effektiv kriminalvård förutsätter en tydlig och ändamålsenlig anstaltsstruktur. Det måste således finnas en övergripande styrning av antalet anstalter och antalet platser på varje anstalt. Det måste vidare finnas en målsättning beträffande hur många platser som bör vara belagda. Det är också viktigt att ta ställning till anstalternas geografiska belägenhet och att klarlägga de faktiska gränserna för anstaltsområden.

8.2.1 Bakgrund

Någon lag som generellt reglerar hur anstaltsstrukturen skall se ut finns inte. Längre utgjorde varje anstalt en egen myndighet. Så är inte längre fallet förutom vad gäller några få anstalter. Beträffande övriga anstalter bestämmer enligt 9 b § förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket KVS vilka häkten och anstalter som skall finnas inom varje kriminalvårdsmyndighet. KVS bestämmer också hur många platser det skall finnas vid varje häkte och anstalt. Av 9 c § tredje stycket samma förordning följer att antalet platser fortlöpande skall anpassas till behovet.

I regeringens regleringsbrev till kriminalvården anger regeringen åiterrapporteringskrav och särskilda mål för anstaltsstrukturen. I regleringsbrevet för 2005 anges bl.a. att kriminalvården skall redovisa i vilken utsträckning nuvarande platsutbud motsvarar klientpopulationens behov och vilka åtgärder som vidtagits för att anpassa platsutbudet till behoven.

Kriminalvården äger och förvaltar inte själv de anstalter som man disponerar (jfr 3 § förordningen 1993:527 om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.) men har ändå i praktiken ett stort ansvar för lokalerna. Enligt förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning får varje myndighet i princip själv besluta om sin lokalförsörjning och inom ramen för befintliga resurser ingå de hyres- och arrendeavtal som behövs för verksamheten. Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av anslagsmedel, höjning av avgifter eller motsvarande får myndigheten dock besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen. Enligt sistnämnda förordning ansvarar varje myndighet för hur de lokaler som den disponerar används.

I maj 2005 finns det 57 anstalter från Haparanda i norr till Ystad i söder. Anstalten i Visby var minst och har endast 4 platser, medan den i Kumla var störst med 257 platser. Enligt Aktuell statistik från kriminalvården (ASK) för januari 2005 skulle det finnas totalt 4 778 nominella platser på anstalterna. På grund av reparationer och andra temporära arrangemang var dock inte alla platser tillgängliga. Genom att t.ex. ta gemensamhetsutrymmen i anspråk som bostadsrum och låta några intagna dela rum var 4 755 platser belagda. Sådana s.k. beredskapsplatser har i statistiken inte angetts som nominella eller tillgängliga.

Som framgår av nedanstående statistikuppgifter minskade medeltalet belagda platser under några år från mitten av 1990-talet.

Anledningen till minskningen var bl.a. att antalet personer som dömdes till fängelse minskade samt att det för några av dessa infördes möjlighet att verkställa fängelsestraffet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. De senaste fem åren har antalet belagda platser ökat. Den främsta anledningen till detta tycks vara att antalet grova brott ökar med längre fängelsedomar som följd.

På grund av ett minskat behov av antalet platser började kriminalvården på mitten av 1990-talet att ta bort ett antal anstaltsplatser. Som exempel kan nämnas att det 1995 fanns 5 220 nominella platser medan motsvarande antal år 2000 endast uppgick till 4 157. För att möta det ökade behovet som uppstått under de senaste åren har dock kriminalvården börjat tillskapa fler platser.

Tabell 8.1 Medeltal nominella, tillgängliga och belagda platser samt belägningsgrad (procent) i förhållande till antal tillgängliga platser 1993–2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nominella	4 290	4 837	5 220	4 957	4 569	4 243	4 165	4 157	4 246	4 380	4 520
Tillgängliga	4 285	4 806	4 947	4 786	4 477	4 087	4 085	4 125	4 228	4 345	4 498
Belagda	4 001	4 349	4 327	4 045	3 593	3 573	3 596	3 712	3 892	4 121	4 461
Belägningsgrad (%)	93,4	90,5	87,5	84,5	80,3	87,4	88,0	90,0	92,1	94,8	99,2

Riksdagen uttalade vid flera tillfällen i början av 1990-talet att belägningsgraden på anstalterna bör vara omkring 85 procent för att möjliggöra differentiering av intagna samt ett effektivt resursutnyttjande (se t.ex. 1994/95:JuU16 s. 7).

I budgetpropositionen för budgetåret 1997 bedömde regeringen att det extra utrymme som måste finnas i anstaltsorganisationen kan minskas och platserna utnyttjas mer effektivt. En generell norm för beläggningen ansågs utgöra ett alltför trubbigt instrument för att mäta och säkerställa kvalitet. Riksdagen (1996/97:JuU:1 s. 56 f.) delade denna uppfattning och uttalade att 85-procentmålet kunde överges och ersättas med ett flexibelt system som tar hänsyn till förhållandena på de enskilda anstalterna. Utskottet förutsatte att platsutnyttjandet även efter införandet av den nya ordningen sker med bibehållen säkerhet och hög kvalitet

samt att regeringen nära följde utvecklingen av beläggningen på anstalterna.

Enligt KVS bedömning kommer behovet av nya anstaltsplatser att fortsätta öka de närmaste åren (se nedan). För att möta det ökade behovet begärde KVS den 31 januari 2003 att regeringen skulle ge myndigheten i uppdrag att bygga en ny kriminalvårdsanläggning som skulle tillföra 300 nya platser. Vid sidan härav avsåg KVS att tillskapa 700 platser genom om- och tillbyggnad av befintliga anstalter.

Regeringen beslutade emellertid den 8 maj 2003 att vidare åtgärder för etablering av en ny anstalt inte skulle vidtas. Istället beslutade regeringen att KVS inom ramen för befintliga ekonomiska resurser skall tillskapa fler anstalts- och häktesplatser för att möta det behov som bedöms uppstå. Enligt regeringen är det i första hand en fråga för KVS att kontinuerligt avgöra hur många platser som skall tillskapas och var dessa platser skall lokaliseras.

I beslutet angav regeringen också inriktningen på den fortsatta utbyggnaden av platser. Exempelvis ansåg regeringen det angeläget att anstaltsstrukturen gick i riktning mot större och färre enheter. Vidare borde platser skapas som kan användas på ett flexibelt sätt avseende säkerhet och beläggning. Verksamheten kan då lättare anpassas till tillfälliga variationer av anstaltspopulationens sammansättning och storlek. I detta sammanhang nämnde regeringen att skapande av bostadsrum som utan större förändringar kan användas av fler intagna medför att kriminalvården snabbare kan möta tillfälliga ökning av anstaltspopulationen. En flexibel användning skall också möjliggöra för kriminalvården att i större utsträckning omvandla anstaltsplatser till häktesplatser.

KVS har i budgetunderlaget för år 2006 bedömt att behovet av platser kommer att stiga för att år 2008 uppgå till 6 400 platser. Bedömningen är beräknad efter en beläggningsgrad om 90 procent. Antalet belagda platser beräknas då uppgå till 5 900.

KVS har i budgetunderlaget angett att det genomsnittliga platsutnyttjandet (beläggningsgraden) inte bör överstiga 90 procent för att kunna differentiera intagna, flytta dem av säkerhetsskäl och ta celler ur bruk för reparation.

I budgetunderlaget har KVS vidare presenterat en långsiktig lokalförsörjningsplan för åren 2005–2008, som innebär bl.a. avvecklande av några äldre anstalter och utökning av antalet platser.

8.2.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Det klargörs i lag att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, fattar beslut i frågor som rör anstaltsstrukturen.

Anstaltsstrukturen måste kontinuerligt ses över och anpassas till förändrade behov och krav. Antalet anstalter samt platser måste variera i takt med att fängelsepopulationen ökar eller minskar. Nya anstalter kan behöva inrättas. Äldre anstalter kan behöva tas ur bruk och ersättas av mer ändamålsenliga och mer verksamhets- och kostnadseffektiva lokaler. Av samma skäl kan nya platser behöva tillskapas på någon befintlig anstalt. Det kan också finnas anledning att på något håll ta bort några platser. Krav på ökad differentiering av de intagna och andra förändringar av kriminalvårdens verksamhet kan också leda till att anstaltsstrukturen måste ses över. Härutöver finns det vid nybyggnation samt om- och tillbyggnad alltid anledning att överväga lokaliseringsort, t.ex. med beaktande av principen om att intagna skall placeras så nära hemorten som möjligt.

Regeringen har ett övergripande ansvar för att anstaltsstrukturen anpassas till rådande behov. Konkreta beslut som rör anstaltsstrukturen, t.ex. anstalernas antal, storlek och lokalisering, bör dock i första hand falla inom kriminalvårdens ansvarsområde. Myndigheten har därvid att beakta de krav som gällande regelverk ställer samt den styrning regeringen utövar genom t.ex. budgetanslag, regleringsbrev och särskilda beslut. Nödvändiga förändringar bör kunna ske på ett snabbt och effektivt sätt. Någon specifik bestämmelse i KvaL eller annan lag som reglerar regeringens eller kriminalvårdens kompetens att fatta beslut i frågor som rör anstaltsstrukturen finns inte.

Anstaltsstrukturen är av stor betydelse för verkställigheten av fängelsestraff. I en lag som skall reglera de övergripande riktlinjerna för verkställigheten av fängelsestraff är det enligt kommitténs mening naturligt att det finns en bestämmelse som klargör vem som har ansvaret för anstaltsstrukturen. Kommittén föreslår därför att det i den nya lagen anges att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, fattar beslut i frågor som rör anstaltsstrukturen.

I bl.a. regeringens instruktion och regleringsbrev finns bestämmelser som ger kriminalvården möjlighet att fatta beslut om

förändringar av anstaltsstrukturen. Det kan dock finnas goda skäl att se över om kommitténs förslag och bedömningar bör föranleda klagörande ändringar i t.ex. förordning eller regleringsbrev. En sådan översyn faller dock utanför ramen för kommitténs arbete.

Det ankommer inte heller på kommittén att göra en ingående översyn av hur den framtida anstaltsstrukturen bör se ut eller att ange inriktningen på den utbyggnad av anstaltsplatser som pågår. Många av de förslag som kommittén lämnar kan dock få betydelse för anstaltsstrukturen. I avsnitt 32.2 redovisar kommittén vilka effekter som förslagen kan få för anstaltsstrukturen. Det finns också anledning att här framföra några synpunkter som kommittén har på anstaltsstrukturen.

Det är av stor vikt att det på alla anstalter klart framgår var den yttre gränsen för anstaltsområdet går och vilka gränser som kan finnas inom ett anstaltsområde. Gränserna bör fastslås i anstaltens ordningsföreskrifter eller i annan lämplig form. För att det inte skall råda någon tvekan för personal, intagna och besökare bör gränserna vara tydligt markerade genom staket, stängsel, mur eller liknande.

Idag förekommer ofta ett samarbete mellan anstalter som är belägna på olika platser. Som exempel kan nämnas att verksamheten vid anstalten Holmängen utanför Falköping bedrivs som en filial till Tidaholmsanstalten. Vid en anstalt kan det också tillhandahållas sysselsättning för intagna utanför det egentliga anstaltsområdet, t.ex. i jordbruk eller ambulerande skogsbruk. Så sker exempelvis vid anstalten Rödjan i Mariestad. Till Rödjans jordbruk transporteras även intagna från anstalten Mariestad.

Enligt kommitténs mening kan det inte finnas något hinder för en anstalt att bedriva verksamhet på flera olika ställen. En anstalt kan således ha avdelningar och verksamhet på olika håll. En sådan ordning kan leda till ett bättre resursutnyttjande och en bättre verksamhet, t.ex. vad gäller utslussning och möjligheten att förflytta intagna mellan olika avdelningar beroende på vilken nivå de befinner sig i förmånssystemet.

Kriminalvården får i likhet med alla andra myndigheter ingå de avtal som behövs för sin verksamhet. Om myndigheten anser det lämpligt kan det inte finnas något hinder att också åta sig att utföra jordbruk eller skogsbruk på annans mark för att bereda intagna sysselsättning. Om verksamheten bedrivs utanför ett egentligt anstaltsområde bör dock verksamhetsställets fysiska gränser klargöras i ordningsföreskrifterna eller på annat sätt. Sådana

verksamhetsställen får anses höra till anstalten. Under den tid som de dömda är sysselsatta i jord- eller skogsbruket och befinner sig inom definierade gränser får de därför anses vistas inom anstalten. Att intagna får transporteras mellan olika verksamhetsställen behandlas i kapitel 28.

Det bör betonas att möjligheten att bereda sysselsättning utanför det egentliga anstaltsområdet inte får användas för att kringgå reglerna om när en intagen får vistas utanför anstalt. Verksamheten bör vara av någorlunda permanent karaktär. Det kan t.ex. aldrig komma i fråga att ge några få intagna sysselsättning under någon vecka med t.ex. ommålning av ett hus som är beläget utanför anstalt.

8.3 Indelning med hänsyn till säkerhet och ordning

8.3.1 Bakgrund

Enligt 3 § KvaL skall en kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt med hänsyn till graden av säkerhet vara öppen eller slutna. Av samma bestämmelse framgår att en slutna avdelning kan inrättas som säkerhetsavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna. I bestämmelsen anges också att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar om vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som skall vara säkerhetsavdelningar.

KVS har fått i uppdrag att bestämma vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och hur många platser det skall finnas vid varje häkte och anstalt. Anstaltsorganisationen skall vara utformad så att den bl.a. tillgodoser olika behov av säkerhet.

Den 1 januari 2001 indelades landets anstalter i öppna anstalter/anstaltsplatser, slutna anstalter/anstaltsplatser samt slutna anstaltsplatser med förhöjd säkerhet. Vid val av anstaltsplacering skall beaktas att det finns skillnader i säkerhetsnivå mellan de slutna anstalerna. Det finns anstaltsplatser med förhöjd säkerhet dels som en hel avdelning, dels som enstaka platser på andra avdelningar på anstalter med den högsta graden av säkerhet.

Genom 2001 års beslut om ny anstaltsindelning upphävdes den säkerhetsklassificering som KVS hade infört i januari 1994. 1994 års

klassificering innebar att landets anstalter indelades i fyra säkerhetsklasser där klass I var lika med högsta säkerhetsnivå och klass IV lägsta nivå (i princip de öppna anstalterna).

I praktiken har 1994 års säkerhetsklassificering fortsatt att användas för att beskriva en anstalts säkerhetsnivå. Indelningen byggde bl.a. på anstaltens fysiska status (murar, stängsel, larm m.m.) och anstaltens lokalgeografiska belägenhet. Vidare skulle personaltätheten vara anpassad till säkerhetskraven, samarbetet med lokala myndigheter och institutioner bygga på gemensamt utarbetade och dokumenterade rutiner samt verksamheten vara anpassad till den klientel som differentierats till anstalten.

Bakgrunden till 2001 års anstaltsindelning var att KVS ansåg att 1994 års säkerhetsklassificering försvårade ett effektivt utnyttjande av anstaltsplatserna vad gällde såväl placering som förflyttning. 1994 års säkerhetsklassificering tillkom för att möjliggöra en fysisk och teknisk upprustning av anstalterna i säkerhetskänsligt. Däremot fanns ingen koppling till placering eller differentiering av intagna och det saknades incitament för utslussning av de långtidsdömda genom systemet.

KVS har den 3 mars 2005 fattat beslut om en ny säkerhetsklassificering. Enligt den nya indelningen skall det finnas sex säkerhetskategorier (A–F). En kopia av säkerhetsklassificeringen finns inlagd som bilaga 4. 2005 års säkerhetsindelning syftar till att möjliggöra en effektivare fördelning av medel för säkerhetshöjande åtgärder och en mer korrekt differentiering av de intagna.

För närvarande finns 27 anstalter med öppna platser. På 15 av anstalterna finns enbart öppna platser. Det finns 10 slutna anstalter som har någon enstaka öppen avdelning. Två av anstalterna har ungefär hälften öppna och hälften slutna platser. Det förekommer också att en särskild utslussningsenhet har inrättats inom ett anstaltsområde.

Som nämnts ovan har KVS ansett det önskvärt med en flexibel anstaltsindelning som kan underlätta placering och förflyttning av de intagna samt skapa incitament för utslussning genom systemet. Med hänsyn till detta önskemål anses det vara till fördel om det finns både öppna och slutna avdelningar på en anstalt. För öppen anstalt finns inte några krav på säkerhetshöjande byggnation eller teknik. Anstaltsområdet är avgränsat främst av ordningsskäl och några egentliga rymningshinder finns inte. Bostadsförläggningarna är som regel låsta under nattetid. Dörrar och fönster som av brandutrymningsskäl inte får vara låsta är försedda med

utbrytningslarm. Bemanningen är anpassad till arbete främst inom ramen för programverksamhet, frigivningsförberedelser, utslussningsverksamhet och allmänt omhändertagande. Säkerhetsarbetet består främst av närvarokontroller och uppmärksamhet åt avvikande beteenden hos de intagna.

Det finns idag 40 anstalter med slutna platser. En sluten anstaltsavdelning skall ha resurser för att förhindra rymning, brottslig verksamhet, insmuggling, missbruk samt hot och våld. Kontrollinsatserna koncentreras på att förebygga, uppdaga och hantera olika former av hot mot säkerheten. Resurser finns för t.ex. tillfällig placering av intagen i avskildhet och kroppsbesiktning. Vissa avdelningar har resurser för ständig övervakning när intagna vistas i grupp och för att kunna begränsa gruppstorleken. Den slutna anstaltsavdelningens perimeterskydd skall bestå av sträckmetallstängsel, betongmur eller liknande. Skalskyddet i lokaler där intagna vistas utan tillsyn skall bestå av betong eller likvärdigt. Fönster har galler eller säkerhetsglas med utbrytningslarm. Övervakningskameror samt person- och överfallslarm finns. All in- och utpassering i anstalten sker genom sluss och kontrolleras. Sektionering kan förekomma och i vissa avdelningar medger byggnationen inre differentiering. Personalens säkerhetsarbete har en framträdande roll. Bemanningen skall jämfört med öppen anstalt vara förstärkt för att svara mot högre krav på kontroll och övervakning. Kunskapen om konflikthantering skall vara god.

Slutna anstaltsavdelningar med förhöjd säkerhet finns på Kumla, Hall och Tidaholm. En sådan avdelning skall effektivt motverka kvalificerade former av rymning och fritagning. Skalskyddet är förstärkt och det skall finnas en kvalificerad riskhantering. Genom den förstärkta säkerheten skall allvarlig brottslighet förhindras liksom allvarligt hot och våld inom institutionen. Kontrollinsatserna är omfattande. Olämpliga konstellationer undviks genom möjlighet till sektionering och antalet intagna som samtidigt vistas tillsammans begränsas. När flera intagna vistas tillsammans skall de stå under ständig tillsyn. Resurser finns för att med hög säkerhet övervaka och kontrollera besök och för att begränsa och kontrollera de intagnas kommunikation med varandra och yttervärlden. Avdelningen skall vara omgärdad av en mur med överklättringsskydd och ett inre larmat stängsel med överklättringsskydd samt ett yttre stängsel mot inbrytningsförsök. Skalskyddet består av betong eller likvärdigt. Dörrar och fönster uppfyller höga krav mot utbrytning och är försedda med

utbrytningslarm. Övervakningskameror och larm finns. All in- och utpassering skall ske genom sluss och kontrolleras. Avdelningarna har byggnadsmässiga förutsättningar att hålla små grupper av intagna avskilda från varandra liksom enskilda intagna från de övriga. Personalens kompetens och bemanning är särskilt anpassad till arbetet med att förebygga och hantera allvarliga konflikter och andra risker samt till det allmänna omvårdnadsarbetet. Kunskapen om de intagnas beteenden skall vara välutvecklad.

Som nämnts ovan finns enligt lag möjlighet att låta inrätta särskilda säkerhetsavdelningar. Sådana avdelningar har inrättats på anstalterna Hall och Kumla. Där placeras rymningsbenägna intagna vars kriminalitet anses vara av speciellt samhällsfarlig art.

8.3.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag och bedömning: Anstalterna och avdelningar på anstalterna bör vara indelade i olika säkerhets-kategorier. I lag anges att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, beslutar om indelningen.

Till kriminalvårdens viktigaste uppgifter hör att förhindra fritagning och rymning från anstalt samt att motverka nya brott under verkställigheten och andra ordningsstörningar. Det är väsentligt att anstalterna och verksamheten vid anstalterna utformas så att dessa uppgifter kan fullgöras på bästa sätt. En sådan ordning ställer krav på bl.a. fängelsernas geografiska lägen och byggnadstekniska utformning, teknisk övervakningsutrustning samt personaltäthet och rutiner. Sektionering av anstalterna i mindre enheter med begränsade kontaktytor mellan olika grupper av intagna kan vara nödvändig. Även verksamheten vid anstalterna måste utformas med hänsyn till kraven på säkerhet och ordning. Det kan gälla personalstyrkans storlek och sammansättning samt personalens säkerhets-, underrättelse- och kontrollarbete. Viktiga beståndsdelar i sistnämnda arbete är personalens dagrutiner och förhållningssätt till de intagna. Det kan också vara nödvändigt att inskränka de intagnas möjligheter att få vistas utanför anstalt och deras kontakter med omvärlden.

Att upprätthålla samma säkerhet på alla landets anstalter är inte möjligt och inte heller önskvärt. En varierad säkerhetsgrad är av stor praktisk betydelse för såväl de dömda som kriminalvården.

Som en grundläggande princip för en human kriminalvård får nämligen anses gälla att intagna, inom de gränser som följer av att det är fråga om ett fängelsestraff, skall vistas under så öppna anstaltsförhållanden som möjligt och inte vara underkastade mer ingripande begränsningar än vad säkerheten och ordningen kräver. En sådan princip kan också underlätta utslussningen från anstalt till frihet och motverka att den dömda begår nya brott. Principen medför också att kriminalvårdens resurser utnyttjas på ett mer rationellt sätt. Som regel krävs nämligen större resurser ju högre säkerheten är. Genom att placera skötsamma och ej rymningsbenägna intagna på avdelningar med mindre slutna förhållanden kan kriminalvården spara resurser och sätta in dessa där de bättre behövs.

Å andra sidan kan inte förhållandena helt skilja sig åt från anstalt till anstalt. Kraven på förutsebarhet och likhet inför lagen innebär att intagna som utgör i stort sett lika stora risker i säkerhets- och ordningshänseende bör vara placerade på anstalter med någorlunda jämförbara förhållanden. En annan ordning skulle sannolikt vara svår att förklara för allmänheten och leda till stort missnöje hos intagna som – kanske med rätta – känner sig förfördelade. En helt igenom individuell anstaltsstruktur är också svår att förena med moderna krav på kriminalvårdens planering av verksamheten och dagliga arbete. Den skulle dessutom leda till beläggningsproblem och framstår som ineffektiv ur kostnadssynpunkt.

I enlighet med vad som sedan länge gällt inom svensk och utländsk kriminalvård behövs därför en grovt schematiserad indelning av anstalter i olika säkerhetskategorier.

Som tidigare framgått förekommer det idag flera olika indelningar i säkerhetsgrader. Detta är enligt kommitténs mening inte önskvärt. Flera slags indelningar kan uppfattas som förvirrande och leda till missförstånd. För att undvika detta bör det finnas endast en indelning av anstalterna i säkerhetskategorier.

Indelningen bör vara tydlig och lättbegriplig. Med hänsyn till sistnämnda önskemål kan det ifrågasättas om benämningen öppen anstalt är särskild lyckad. Benämningen öppen anstalt kan ge intryck av att det är tillåtet för intagna att när som helst lämna anstalten eller att besökare kan komma och gå som de vill. Så är inte fallet. Även intagna på öppna anstalter har en högst begränsad rörelsefrihet och möjligheten att upprätthålla kontakten med omvärlden är beskuren på ett påtagligt sätt. Det sagda talar för att begreppet öppen anstalt bör utmönstras. Häremot kan anföras att

indelningen i öppna och slutna anstalter är vedertagen och har använts under lång tid. Även med beaktande av detta ligger det, enligt kommitténs mening, nära till hands att använda en annan terminologi. Det finns dock inte skäl för kommittén att bestämma vilken annan terminologi som kan anses mest lämplig. Tills vidare kommer därför kommittén att använda sig av nuvarande terminologi.

Med hänsyn till den vikt som måste tillmätas säkerhetsarbetet bör det finnas klara riktlinjer för vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en anstalt skall klassificeras i en viss kategori. En tydlig ordning i detta avseende borde gynna kriminalvårdens dagliga och strategiska arbete samt ge möjlighet för kriminalvården och regeringen att sätta upp mål för säkerhetsarbetet som kan utvärderas och följas upp.

Som nyss nämnts finns idag en indelning i lag beträffande olika säkerhetskategorier. Det är enligt kommitténs mening inte nödvändigt att i en sådan övergripande lagstiftning som kommittén har att föreslå ha kvar själva indelningen i lag. Ändrade förhållanden kan också göra att indelningen snabbt bör ändras. Detta talar också emot en indelning i lag. Det kan visserligen finnas framställningstekniska fördelar med att använda sig av indelningen i lag. Fördelarna kan dock inte anses vara så stora att de i sig motiverar lagstiftning.

Ett skäl som kan vara värt att fästa större avseende vid är att en indelning i olika säkerhetskategorier kan medföra en strängare verkställighet för de intagna som placeras på en anstalt eller avdelning med hög säkerhetskategori. Detta skulle med hänsyn till rättssäkerheten kunna motivera en reglering i lag. Kommittén menar dock att rättssäkerhetsaspekten på ett fullt tillfredsställande sätt kan beaktas i den materiella regleringen rörande bl.a. placeringsbeslut, rättigheter och förmåner för intagna samt särskilda villkor för verkställigheten. Någon indelning av säkerhetskategorierna i lag kan därför inte anses nödvändig.

Det bör istället vara tillräckligt att det av den nya lagen framgår att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, beslutar om en indelning av anstalter i olika säkerhetskategorier. En reglering i förordning eller föreskrift innebär en större flexibilitet och ger större möjligheter att kontinuerligt ändra indelningen efter hand som behovet förändras.

Det kan tilläggas att en indelning av anstalter i olika säkerhetskategorier indirekt kan leda till en klassificering av de intagna. För

några intagna kan säkert en sådan stämpel motverka det brottsförebyggande arbetet. Klassificeringen kan leda till förväntningar från omgivningen på icke önskvärda beteenden som den intagne medvetet eller omedvetet kan känna ett tryck på sig att infria. Sådana effekter av fängelsestraffet är dock svåra att motverka även utan en anstaltsindelning i olika säkerhetskategorier. Under alla förhållanden är detta något som kriminalvården har att uppmärksamma och sätta in åtgärder mot för att nå beteendeförändringar i mer önskvärd riktning.

8.4 Indelning med hänsyn till behovet av behandling

8.4.1 Bakgrund

Den 1 januari 2005 fanns, enligt aktuell statistik från kriminalvården, följande typer av platser inom kriminalvården:

Tabell 8.2 Antalet specialplatser

Specialplatser	Inrättade	Tillfälligt		Totalt	Utveckling 2005	Beredskapsplatser
		Stängda	Öppnade			
Avd. för narkotikamissbrukare - motivation	767	10	4	761	0	34
Avd. för narkotikamissbrukare - behandling	519	0	0	519	0	
Avd. för narkotikamissbrukare - särskild motivationsavdelning	112	0	0	112	0	2
Allvårdsavdelning	33	0	0	33	0	
Avd. för särskilt krävande	18	0	0	18	0	
Motivationsavdelningar för alkohol- och blandmissbrukare	144	0	0	144	0	
Avd. för psykiskt störda	49	0	0	49	0	
Avd. för utvisade	64	0	0	64	0	
Narkotikafria platser	374	0	0	374	0	
Riksmottagning	65	0	0	65	0	
Sexualbrottslingsavdelning	221	0	0	221	0	
Sjukavdelning	33	0	0	33	0	
Stödavdelning	54	12	0	42	0	
Säkerhetsavdelning	12	0	0	12	0	
Särskild roavdelning	78	0	12	90	0	3
Ungdomsavdelning	68	0	0	68	0	
Utslussningsavdelning	132	0	0	132	0	
Arrestavdelning	43	0	0	43	0	
<i>Totalt</i>	2 786	22	16	2 780	0	39
Kvinnoplatser	286	0	0	286	0	5
Avskildhetsavdelning (ej inrättade platser)	54	0	0	54	0	

Källa: Kriminalvårdens statistik

I följande avsnitt lämnas en redogörelse för de platserna.

Avdelning för narkotikaberoende

I syfte att bekämpa narkotikamissbruket inom kriminalvården har KVS under år 2002 infört ett mer differentierat platssystem för narkotikamissbrukare. Det nya systemet för narkotikaplatser utgör en del i den nationella handlingsplanen mot narkotika som genomfördes under åren 2002-2005 (prop. 2001/02:91).

Antalet narkotikaplatser kommer successivt att öka fram till år 2006. Platserna indelas i tre kategorier; plats på behandlingsavdelning, motivationsavdelning eller särskild motivationsavdelning. Under 2004 fanns det 1 378 narkotikaplatser; varav 500 platser på behandlingsavdelning, 764 platser på motivationsavdelning och 138 platser på särskild motivationsavdelning.

Den övergripande målsättningen för samtliga platser för narkotikamissbrukare är att motivera narkotikamissbrukare till drogfrihet och att erbjuda dem lämplig behandling inom kriminalvården eller genom samarbete med andra myndigheter och organisationer. Alla avdelningar skall ha en miljö som stödjer positiva förändringsprocesser hos klienterna och ett tydligt strukturerat innehåll. En intagen som vill skall kunna flytta mellan de olika kategorierna av narkotikaplatser. Urinprovskontroller och andra utvecklade metoder för att spåra och förhindra förekomst av narkotika skall genomföras.

Verksamheten vid motivationsavdelningar har även innan den nationella handlingsplanen började gälla karakteriserats av en mer individuellt inriktad verkställighet än vid normalavdelningarna. Rent generellt kan sägas att man på dessa speciella avdelningar eftersträvat en behandlingsinriktad stämning. Genom handlingsplanen har kriminalvården styrt verksamhet och resurser till olika typer av avdelningar och tydliggjort strukturen kring narkotikaplatserna. På både motivationsavdelningar och behandlingsavdelningar görs s.k. ASI-utredningar rörande intagna, dvs. strukturerade intervjuer för bedömning av alkohol- och narkotikarelaterade problem.

Motivationsavdelning

Alla intagna med narkotikamissbruk placeras inledningsvis på en motivationsavdelning. Där är även intagna som återfallit i missbruk placerade.

På en motivationsavdelning erbjuds motivationssamtal såväl individuellt som i grupp enligt en modell för motiverande samtal. Intagna skall dessutom erbjudas en lämplig blandning av programverksamhet som t.ex. arbete, studier eller allmänna program riktade mot impulsstyrning och brott. Intagna som skall delta i programverksamhet för sitt missbruk skall i första hand flyttas till en behandlingsavdelning. På en motivationsavdelning tas urinprov vid misstanke om missbruk, efter permissioner och efter besök.

Behandlingsavdelning

Intagna får frivilligt söka sig till en behandlingsavdelning. På en sådan avdelning upprättar Kriminalvården ett kontrakt med den intagne. I kontraktet anges bl.a. hur urinprovstagning skall ske. På en behandlingsavdelning skall alla intagna gå igenom brotts- och missbruksrelaterade program. Självförvaltning förekommer i varierande omfattning. Vidare skall det finnas en lämplig blandning av arbete, studier och annan programverksamhet som tar sikte på denna målgrupp.

På en behandlingsavdelning skall personalen aktivt arbeta för vistelser utanför anstalt i olika former.

KVS har utarbetat standardiserade kontrakt för samtliga behandlingsavdelningar i landet. Om en intagen lämnar ett positivt urinprov innebär det som regel att han eller hon förflyttas till en motivationsavdelning. Även placering på behandlingshem med stöd av 34 § KvaL kan vara ett alternativ.

Särskild motivationsavdelning

På en särskild motivationsavdelning placeras missbrukare som aktivt motarbetar rehabiliteringen genom att vägra lämna urinprov eller delta i programverksamhet, som för in narkotika i anstalten eller som uppför sig hotfullt eller våldsamt.

De särskilda motivationsavdelningarna är inte avsedda för dem som återfaller under motivations- eller behandlingsfaserna utan för dem som är destruktiva och förstör motivationsarbetet. Även på en särskild motivationsavdelning arbetar man med motivationssamtal i syfte att få den intagne motiverad för behandling. På de särskilda

motivationsavdelningarna är kriminalvården återhållsam med besök och vistelse utanför anstalt.

Narkotikafria anstalter

Narkotikaförekomsten på anstalterna varierar. Vissa anstalter är mer utsatta än andra och tillgången på narkotika varierar kraftigt över tid. Det har visat sig vara svårt att tillämpa missbruksrelaterade program på avdelningar där de som ingår i programmet inte är avskilda från övriga intagna. På de avdelningar där man lyckats skapa och upprätthålla intagnas engagemang har det dock visat sig att narkotika sällan förekommer.

Enligt den särskilda narkotikasatsningen skall en intagen som inte vill komma i kontakt med narkotika kunna erbjudas en narkotikafri verkställighet. I detta syfte har KVA Asptuna, Kalmar, Småteryd och Tillberga inrättats för dem som inte är narkomaner och f.d. narkomaner med långvarig dokumenterad drogfrihet.

Avdelning med programverksamhet för alkoholberoende

Den som har grovt rattfylleri som huvudbrott i domen skall normalt placeras i en av de särskilda avdelningar där han eller hon får tillgång till programutbudet för alkoholberoende. Även i andra fall då någon dömts för alkoholrelaterad brottslighet kan placering i en sådan avdelning vara lämplig.

Avdelningarna är öppna och det får inte finnas säkerhetshänsyn som talar mot placering i avdelningen.

Intagna som kräver extra resurser avseende omhändertagande

För intagna som kräver extra resurser avseende omhändertagande finns sjukavdelningar, stödavdelningar och psykiatriska avdelningar.

I sjukavdelning placeras den som behöver och är motiverad för mer individualiserad somatisk respektive psykiatrisk behandling, omvårdnad eller tillsyn än vad som kan erbjudas i en annan avdelning inom kriminalvården.

I stödavdelning placeras dömda som till följd av en personlighetsstörning har påtagliga svårigheter att klara en normal anstalts-

tillvaro och för vilka sjukhusvård eller placering vid psykiatrisk avdelning inom kriminalvården inte är aktuell. En förutsättning för att en intagen skall placeras på en stöдавdelning är vidare att denne uppvisat ett utagerande beteende med förhöjd aggressivitet eller har en uttalad benägenhet till allmänt destruktiva handlingar.

I psykiatrisk avdelning placeras dömda som, utan att behöva sjukhusvård, är i behov av och är motiverade för sådan individuell psykiatrisk omvårdnad eller tillsyn som inte kan erbjudas i någon annan avdelning inom kriminalvården. Det är framför allt psykiskt störda personer som inte är utagerande eller aggressiva. De fungerar någorlunda i grupp. Men de orkar i regel inte med en högre grad av gemensamhet. De intagna har ofta någon form av medicinering eller psykolog- eller psykiaterkontakt.

Sexualbrottsdömda

I dag finns åtta anstalter som ansvarar för sexualbrottsdömda, varav fyra är slutna (Norrtälje, Härnösand, Skogome och Kristianstad) och fyra är öppna (Tillberga, Viskan, Smälteryd och Kristianstad). På dessa anstalter bedrivs programverksamhet som riktar sig särskilt till den som är dömd för sexualbrott, se vidare avsnitt 12.2.2 ang. det s.k. ROS-programmet.

8.4.2 Överväganden

Kommitténs bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om indelningen av anstalter med hänsyn till de dömdas särskilda behov.

Kriminalvården har sedan länge inrättat anstalter och avdelningar efter den särskilda behandling som bedrivs där. Denna möjlighet bör finnas även med den nya lagen. Kriminalvården bör således se till att verksamheten kan tillgodose de särskilda behov som intagna har. Detta förutsätter att det finns anstalter och avdelningar med olika behandlingsinriktning. Vilka olika slags avdelningar som bör finnas måste anpassas till förändringar av de intagnas behov. Ökar exempelvis antalet intagna med psykiska besvär kan det finnas behov av fler avdelningar som kan möta de särskilda behov som denna grupp har. Det är regeringens eller, efter delegation,

Kriminalvårdens sak att bestämma om en sådan indelning av anstalter eller anstaltsavdelningar.

8.5 Indelning av avdelningar i förmånsnivåer

Kommitténs bedömning: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om indelning av anstalter i avdelningar med hänsyn till utbudet av förmåner.

Kommittén har till uppgift att föreslå hur ett mer utvecklat system för positiv respektive negativ förstärkning kan åstadkommas. Förmånssystemet behandlas i avsnitt 11.3.2. I möjligaste mån skall avdelningarna anpassas efter förmånssystemet, vilket innebär att det på varje avdelning skall finnas endast intagna som befinner sig på den nivå i förmånssystemet som avdelningen är avsedd för. Kommittén har emellertid inte knutit förmånssystemet till placeringen på en viss avdelning. Indelningen av avdelningar efter förmånssystemet bör, enligt kommitténs mening, i princip kunna ske inom ramen för den befintliga anstaltsstrukturen. Exempelvis kan behandlingsavdelningar utgöra avdelningar för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet. Det är i stället regeringens eller efter delegation, kriminalvårdens sak att meddela föreskrifter om indelningen av avdelningar i olika förmånsnivåer.

9 Placering

9.1 Gällande regelverk

9.1.1 Placering

Allmänt

I 7 och 7 a §§ KvaL regleras i vilken anstalt en intagen skall placeras. Det är i första hand säkerheten som är utslagsgivande. Utgångspunkten är att en intagen inte skall placeras under mer slutna former än säkerheten i varje enskilt fall kräver.

Enligt huvudregeln skall en intagen därför placeras i öppen anstalt. Särskilda skäl krävs för placering i slutna anstalt. Med särskilda skäl avses företrädesvis säkerhetsskäl. Det skall således föreligga omständigheter som talar för att bevaknings- och kontrollåtgärder verkligen behövs för att säkerställa att den intagne inte avviker från anstalten och inte heller fortsätter med brottslig verksamhet under verkställigheten. Vidare gäller en presumtion för att den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten skall placeras i en slutna anstalt.

Även den intagnes behov har betydelse för placeringen. I den mån särskild sysselsättning eller behandling knyts till en viss slutna anstalt skall intagna som har behov av och efterfrågar en sådan sysselsättning eller behandling kunna placeras i den anstalten oberoende av om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller inte.

När det gäller valet mellan anstalter av samma slag, dvs. mellan olika öppna anstalter och mellan olika slutna anstalter, anges uttryckligen i 7 a § att den som har behov av utbildning eller behandling som anordnas i viss anstalt skall placeras i denna anstalt om det är lämpligt. Vidare anges i den bestämmelsen att vid valet av anstalter av samma slag skall placering även ske utifrån vad som är ägnat att främja en ändamålsenlig planering av frigivningen. Det

sistnämnda innebär att närhetsprincipen har stor betydelse vid beslut om anstaltsplacering även om den inte längre är en överordnad norm (se prop. 1994/95:124 s. 47).

Anstaltsplaceringen har sin grund i en helhetsbedömning av den dömdes situation. Paragrafen är därför inte en heltäckande beskrivning av vad som skall beaktas vid valet mellan anstalter av samma slag. Utöver det som anges i paragrafen skall t.ex. tas hänsyn till vilken säkerhetsnivå som är motiverad och till att intagna som kan befaras missbruka narkotika och som inte kan förmas att gå igenom behandling mot sitt missbruk bör hållas åtskilda från andra intagna. Den s.k. narkotikasatsningen har inneburit en tydligare åtskillnad av intagna med ett drogmissbruk beroende på deras motivation till behandling för sitt missbruk (ang. narkotikaplatserna se avsnitt 8.4).

Kvinnor och unga intagna

Även för kvinnor och ungdomar gäller särskilda placeringsregler. En intagen som inte fyllt 18 år får, enligt 8 § första stycket KvaL, inte placeras i en anstalt där han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa. Den intagne skall hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på den intagnes anpassning i samhället. Om inte särskilda skäl föranleder annat skall, enligt andra stycket i nämnda bestämmelse, en intagen som har fyllt 18 år men inte 21 år hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans eller hennes anpassning i samhället. Vidare skall enligt tredje stycket i den bestämmelsen den som inte fyllt 21 år och som inte placeras på en öppen anstalt företrädesvis placeras i en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna.

En kvinna skall enligt 8 a § KvaL normalt placeras i en anstalt som är avsedd för enbart kvinnor. En kvinna får inte utan eget medgivande placeras i en anstalt där även män placeras.

Vilka olika slags avdelningar och platser som finns har närmare utvecklats i avsnitt 8.4. Här kan tilläggas att kriminalvården har utgångspunkten att den som sympatiserar med en extremorganisation som inte är främmande för våld bör placeras i en anstaltsavdelning, där den intagne eller annan medlem i organisationen inte kan äventyra ordningen och säkerheten, och att den som har särskilda behov av att sanera sin ekonomi och som i övrigt

uppfyller kraven för placering i öppen anstalt med marknadsanpassad ersättning kan placeras i KVA Tillberga.

Långtidsdömda

Särskilda regler gäller vidare för långtidsdömda. Av 7 § tredje stycket KvaL framgår att för den som avtjänar fängelse i lägst fyra år skall det särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt, permissioner och andra former av vistelser eller verkställighet utanför anstalt. Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor beslutas också för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år.

Prövningen av vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten skall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars så snart behov av det uppkommer. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det. När det gäller placering innebär de särskilda villkoren att en långtidsdömd inledningsvis skall vara placerad i slutan stalt. Den intagne kan förflyttas till anstalter eller avdelningar av lägre säkerhetsgrad först efter det att de särskilda villkoren omprövats.

Den grupp för vilka särskilda villkor kan beslutas sammanfaller i princip med de intagna som placeras på riksmottagningen.

Med stöd av 43 § förordningen om kriminalvård i anstalt och 20 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. har KVS beslutat föreskrifter om riksmottagning (16 kap. KVVFS 2005:2).

Av föreskrifterna som även är allmänna råd framgår att riksmottagning är en avdelning inom en anstalt där dömda personer som kräver särskild uppmärksamhet ur risk- och behovssynpunkt i normalfallet placeras i inledningsskedet av verkställigheten.

Dömda män i häkte med en verkställbar dom på fängelse om sammanlagt lägst fyra år placeras inledningsvis i riksmottagningen vid KVA Kumla.

Dömda kvinnor i häkte med en verkställbar dom om sammanlagt lägst två år placeras inledningsvis i riksmottagningen vid KVA Hinseberg.

Undantag kan göras för både manliga och kvinnliga intagna om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. vara fallet om det återstår kort tid (sex månader eller mindre) till villkorlig frigivning.

Även andra dömda kan inledningsvis placeras i riksmottagningen. En intagen som skall avtjäna ett kortare fängelsestraff än fyra år kan placeras i riksmottagningen om t.ex. denne är känd sedan tidigare och det är uppenbart att adekvat anstaltsplacering möjliggörs bäst efter en utredning i riksmottagning, den intagne tillhör en kriminell organisation eller det är fråga om gängbrottslighet eller det finns stora säkerhetsrisker som t.ex. risk för fritagning.

9.1.2 Förflyttning

Sedan införandet av 1974 års KvaL gäller att en intagen alltid skulle placeras i så öppen vårdform som möjligt. Förflyttning från en öppen till en sluten anstaltsavdelning får endast förekomma om det är motiverat av säkerhetsskäl eller för att bereda den intagne en sådan behandling eller utbildning som han eller hon har behov av och efterfrågar och som inte kan beredas i en öppen anstaltsavdelning. I praktiken har dock det stora flertalet kommit att placeras i sluten anstalt. Tanken har varit att de som av olika skäl placerats på slutna anstalter så småningom skall utslussas till öppnare former. Detta har dock av olika skäl, inte minst de intagnas motvilja över att flytta till öppen anstalt, visat sig svårt att genomföra.

Av kriminalvårdens föreskrifter framgår att förflyttning till en sluten avdelning med förhöjd säkerhet från en öppen eller en sluten anstaltsavdelning normalt bör förekomma endast då uttalade säkerhetshänsyn gör sig gällande och det är uteslutet att den intagne kan hanteras i en sluten anstaltsavdelning utan förstärkta resurser. Vidare framgår att man bör vara restriktiv när det gäller oplanerade förflyttningar mellan likvärdiga anstalter eller anstaltsavdelningar. Ett skäl för förflyttning som inte följer verkställighetsplanen kan vara att det uppkommit en olämplig konstellation mellan intagna. Även behovet av miljöombyte för en intagen som vistats en längre tid i samma anstalt eller på samma avdelning kan utgöra skäl för förflyttning.

9.1.3 Statistiska uppgifter

Under 2003 fattades 3 423 beslut om förflyttning till annan anstalt. Av dessa fattades 1 115 beslut efter ansökan från den intagne medan 2 308 beslut fattades av andra orsaker som t.ex. misskötsamhet. Till detta kommer de 445 intagna som förflyttats till häkte i avvaktan på ny anstaltsplats. Under det första halvåret 2004 fattades totalt 1 684 beslut om förflyttning till annan anstalt, varav 540 på grund av den intagnes egen ansökan och 1 144 av andra orsaker. Under det halvåret förflyttades 305 intagna till häkte i avvaktan på ny anstaltsplats. Statistik över förflyttningar inom en och samma anstalt finns inte.

9.2 Allmänt om placering

Kommitténs förslag: En dom på fängelse skall som regel verkställas i anstalt. Utgångspunkten skall vara att en intagen skall placeras under så fria förhållanden som med hänsyn till ordning och säkerhet är möjligt.

Vid placeringen skall den intagnes behov av visst arbete, viss utbildning eller behandling samt av en lämplig frigivningsplanering och närhet till hemorten beaktas i den utsträckning ordnings- och säkerhetshänsyn tillåter.

9.2.1 Utgångspunkter

Ett fängelsestraff skall som regel verkställas i anstalt. Kriminalvården beslutar i vilken av dess anstalter som den intagne skall vara placerad. Reglerna för placering av intagna bör, enligt kommitténs mening, bygga på den avvägning av olika hänsyn som dagens regelverk förutsätter. Det av kommittén i kapitel 11 föreslagna förmånssystemet förutsätter dock att större hänsyn tas till den intagnes motivation till förändring vid beslutet om anstaltsplacering.

Ett syfte med kommitténs uppdrag har varit att se över den nuvarande lagstiftningen ur språklig och redaktionell synvinkel i syfte att göra lagen mer lättillgänglig. Vidare har kommittén haft i uppdrag att i möjligaste mån föreslå organisationsoberoende regler.

Regeln rörande placering av intagna är ett exempel på där lagregeln ur rent pedagogisk synvinkel vinner på en förenkling av lagtexten.

I dag finns det, som ovan beskrivits, en placeringsregel som reglerar fördelningen av intagna mellan slutna och öppna anstalter och en placeringsregel som reglerar fördelningen av intagna mellan anstalter av samma slag.

Som närmare utvecklats i avsnitt 8.3.2 finns det inte något skäl att i lag bibehålla begreppen öppna och slutna anstalter. På grund härav och i syfte att återspegla den helhetsbedömning som skall göras i varje särskilt fall föreslår kommittén att de båda nuvarande reglerna slås samman till en enda regel.

Regeln bör som närmare behandlas nedan bygga på att det i första hand är säkerhets- och ordningshänsyn som avgör placeringen. En helhetsbedömning skall dock göras. Vid denna bedömning kan även andra hänsyn få betydelse.

Regeln har vidare fått en organisationsoberoende utformning i två väsentliga avseenden. Regeln inbegriper såväl beslut om placering i viss anstalt som placering på viss avdelning inom en anstalt. Den är vidare tillämplig vid såväl intagning i anstalt, ibland benämnt initialplacering, som vid förflyttning under pågående verkställighet. Regeringen gav i maj 2003 KVS riktlinjer för hur den framtida anstaltsstrukturen skall se ut. Riktlinjerna innebär att anstaltsstrukturen i framtiden skall bestå av färre men större enheter. I takt med att anstalterna växer kommer placeringsbesluten förmodligen allt oftare att gälla behovet av förflyttning av intagna mellan olika avdelningar inom en och samma anstalt.

Eftersom den föreslagna lagregeln fått en förhållandevis allmän utformning är det viktigt att den kompletteras av bestämmelser i föreskriftsform om hur den närmare avvägningen av olika hänsyn skall göras vid intagning i anstalt respektive vid förflyttning.

9.2.2 Ordning och säkerhet

De intagna skiljer sig åt bl.a. med hänsyn till risken att de skall rymma från anstalten eller göra sig skyldiga till nya brott under verkställigheten. I likhet med vad som gäller i dag bör därför reglerna om placering av intagna i första hand utgå från säkerheten.

Utgångspunkten är, som närmare beskrivits ovan, att placering i öppen anstalt skall äga företräde. Endast om det finns särskilda skäl skall placering ske i slutna anstalt.

Med hänsyn till att det övervägande antalet intagna är placerade i slutna anstalter kan man givetvis överväga om placering som huvudregel bör ske i slutna anstalt. Av främst humanitära skäl och behovet av samhällsanpassning bör dock utgångspunkten även i fortsättningen vara att ingen skall vara placerad under mer slutna former än säkerheten i varje enskilt fall kräver. För detta talar även det förhållandet att platser på slutna avdelningar är dyrare än platser på öppna avdelningar och att anstaltsbeståndet bör utnyttjas så effektivt som möjligt. Mot denna bakgrund bör reglerna även i den nya lagen principiellt utgå från att placering skall ske under så öppna förhållanden som är möjligt med hänsyn till säkerheten.

Särskilda skäl för placering i slutna anstalt skall, som i dag, vara att det behövs bevaknings- och kontrollåtgärder för att säkerställa att den intagne inte rymmer eller fritas från anstalten och inte heller fortsätter med brottslig verksamhet under verkställigheten. Särskilda skäl för placering i slutna anstalt finns också om det kan befaras att den intagne missbrukar eller på annat sätt tar befattning med narkotika under verkställigheten.

Om det finns särskilda skäl skall i likhet med vad som gäller i dag en intagen placeras på en avdelning med särskilt hög säkerhetsnivå. Utformningen av den regeln behandlas i avsnitt 19.4.3.

Placeringsregeln gäller, som ovan nämnts, även vid förflyttning av intagna. Förflyttning till öppnare former bör ske så snart säkerheten tillåter det. Placeringsfrågan bör fortlöpande prövas, se vidare avsnitt 7.2 ang. omprövning av verkställighetsplanen. När det gäller långtidsdömda kan anmärkas att det ofta får anses föreligga en sådan flyktfara beträffande den som skall avtjäna ett långt fängelsestraff att det motiverar att den dömda inledningsvis placeras under slutna förhållanden. En förutsättning för en individualiserad verkställighet är emellertid att även den som är långtidsdömd blir förflyttad till öppnare förhållanden så snart det inte längre kan anses finnas skäl för slutna placering, se vidare nedan.

Förflyttningar sker i dag i vissa fall av ordningsskäl. Sådana förflyttningar är dock inte reglerade i lag. Med hänsyn till de höga krav som ställs på en avdelning för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet kan antalet förflyttningar på grund av ordningsstörningar komma att öka något. Genom en noggrann utredning av den intagnes förutsättningar för att klara vistelsen på en sådan avdelning bör dock antalet förflyttningar orsakade av den intagnes misslyckanden att följa reglerna där hållas nere på en acceptabel

nivå. Men det är givetvis viktigt att möjligheten att förflytta intagna av ordningsskäl återspeglas i placeringsregeln.

För enkelhetens skull bör avvägningen mellan den intagnes behov av frihet och behovet av samhällsskydd och ordning i anstalterna komma till uttryck i lag genom en bestämmelse som innebär att intagna skall placeras under så fria förhållanden som är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Förmånssystemet förutsätter att intagna som uppfyller de krav som ställs på dem kan flyttas upp till en förhöjd nivå i förmånssystemet, jfr avsnitt 11.3.2. Kommittén utgår från att en uppflyttning i förmånssystemet i regel sammanfaller med en förflyttning till en avdelning som håller en sådan förmånsnivå. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att placeringsregeln föreslås gälla även för förflyttningar inom en anstalt bör den intagnes uppförande tas in som en faktor vid bedömningen av vad som ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt är en lämplig placering.

Det ankommer på kriminalvården att utforma anstalterna så att den som är kvalificerad för placering på en avdelning för intagna på en förhöjd nivå i förmånssystemet kan förflyttas till denna avdelning relativt omgående. Endast med en sådan ordning kan uppflyttning till högre nivåer fungera som belöning för gjorda ansträngningar. Kraven på en kostnadseffektiv kriminalvård innebär emellertid att det endast kan vara ett begränsat antal platser som vid varje tillfälle står outnyttjade. Med hänsyn härtill kan det inte uteslutas att det i vissa fall uppkommer en viss väntetid innan en intagen kan förflyttas till en avdelning för intagna på en viss förhöjd nivå i förmånssystemet. Som angetts i avsnitt 11.3.2 är det möjligt att under denna väntetid tilldela den intagne vissa förmåner som tillkommer intagna på den förmånsnivå han eller hon uppflyttats till.

Med kommitténs förslag skall i princip alla intagna till en början placeras på en introduktionsavdelning. En sådan avdelning kommer i de flesta fall att innebära en förhållandevis sluten anstaltsmiljö.

För de som av olika anledningar placerats under slutna anstaltsförhållanden bör det, om inte strafftiden är kort, planeras för en utslussning mot öppnare förhållanden. Det kan ske genom vistelse utanför anstalt. Om det är fråga om långa strafftider kan det dock dröja innan vistelse utanför anstalt kan komma ifråga. I dessa fall och när den dömda vistas under mycket slutna förhållanden bör det finnas möjlighet att komma till öppnare anstaltsförhållanden innan vistelse utanför anstalt blir aktuell. Det bör också finnas möjlighet

att vistas på särskilda avdelningar när permissionsgången eller frigång inletts.

Det har visat sig att många långtidsdömda inte vill flytta från slutna till öppna anstalter. Med särskilda avdelningar för långtidsdömda som avancerat till en förhöjd nivå i förmånssystemet bör det finnas större förutsättningar att få denna kategori intagna att medverka till en förflyttning mot öppnare förhållanden. En tidslyckad vistelse vid en sådan avdelning kan medföra att utslussningen sedan kan fortsätta med någon form av vistelse utanför anstalt, t.ex. på ett halvvägshus eller genom frigång.

Den som enligt verkställighetsplanen skall påbörja frigång eller annars snart skall medges vistelse utanför anstalt eller villkorlig frigivning bör därför kunna förflyttas till en särskild avdelning.

På dessa avdelningar bör det finnas särskild verksamhet som är ägnad att främja utslussningen, t.ex. vad avser besök från utomstående, fritidsaktiviteter i anstalten, programverksamhet och självförvaltning. Av ordnings- och säkerhetsskäl bör verksamheten i möjligaste mån avgränsas mot andra avdelningar inom anstalten.

9.2.3 Behov av sysselsättning och behandling

Under verkställigheten av fängelsestraffet bör stora ansträngningar göras för att komma tillrätta med den intagnes personliga och sociala problem. Syftet är att försöka minska risken för att den intagne begår nya brott.

I mars 2004 presenterade KVS en undersökning avseende intagna utifrån den förändring som skett mellan åren 1992 och 2002. Mot bakgrund bl.a. av denna undersökning kan konstateras att såväl strafftiderna som andelen narkotikamissbrukare har ökat. I dag är drygt hälften av de intagna narkotikamissbrukare. Samtidigt har andelen korttidsdömda minskat till följd av att de kortare fängelsestraffen i ökad utsträckning ersatts av elektronisk övervakning och samhällstjänst.

Under en tioårsperiod har de intagna som grupp blivit mer marginaliserade. De lever i större utsträckning ett liv utanför samhällsgemenskapen. De är mer kriminellt belastade, har lägre utbildningsnivå och har sämre anknytning till både bostads- och arbetsmarknad. Cirka 60 procent av de intagna har högst grundskoleutbildning. Andelen som har tillfälliga arbeten och förtidspension har ökat. Under 2002 uppbar en fjärdedel av de intagna

arbetslöshetsersättning och mer än hälften av dem uppbar socialbidrag, pension eller sjukbidrag.

De intagnas behov av behandling och utbildning är stort. Det återfallsförebyggande arbetet beror i hög grad på vilka förutsättningar det finns för intagna att få lämplig behandling eller utbildning under verkställighetstiden. Det är därför mycket viktigt att utvecklingen av verkställighetens innehåll inom anstalterna fortsätter.

Rätt placering av den dömda är, som riksdag och regering tidigare framhållit (prop. 1994/95:124 s. 24 f.), en förutsättning för ett framgångsrikt behandlingsarbete. På motsvarande sätt som gäller i dag bör därför även den dömdes behov av arbete, utbildning eller behandling beaktas vid placeringen. I den mån särskilda sysselsättningsresurser knyts till en viss anstalt bör alltså dömda som har behov av och efterfrågar arbetet, utbildningen eller behandlingen i fråga kunna placeras i den anstalten. Med hänsyn till att det så långt det är möjligt bör finnas anstalter med olika inriktning att tillgå i alla delar av landet bör i regel inte behovet av viss sysselsättning eller behandling leda till placering under slutnare förhållanden än som är motiverat av säkerhetsskäl. En förutsättning är givetvis att inte överbelägningsproblem är det enda hindret mot att placera den dömda på en anstalt som är lämplig med hänsyn till den intagnes behov av sysselsättning eller behandling.

9.2.4 Övriga hänsyn

Som redan nämnts skall en helhetsbedömning göras av den intagnes situation för att avgöra vilken placering som skall väljas.

Många intagna värderar närheten till hemmet högt. I möjligaste mån skall givetvis placering så nära hemorten som möjligt övervägas redan inledningsvis i syfte att underlätta den intagnes kontakter med familj eller andra personer på hemorten som kan ha en positiv inverkan på den intagne. Samhällsskyddet och behovet av att upprätthålla ordning och säkerhet inom anstalten väger dock tyngre än behovet av närheten till hemorten. För att en intagen skall kunna erbjudas en verkställighet som är anpassad till hans eller hennes behov av sysselsättning eller behandling kan den intagne också i många fall behöva placeras på en anstalt som ligger relativt långt från hemorten. I vissa fall kan det t.o.m. vara bra för den

intagne att för en tid komma bort från ett för honom eller henne skadligt umgänge.

Även den intagnes behov av att förbereda frigivningen på ett bra sätt har betydelse för placeringen. I allmänhet kan detta antas innebära att en placering i närheten av hemorten framstår som fördelaktigast i syfte att knyta an till t.ex. arbete, familj och frivård. Många gånger torde frigivningen dock kunna förberedas också på en anstalt som inte ligger nära hemorten.

Utslagsgivande faktorer kan variera över tiden och mot slutet av verkställighetstiden bör givetvis förberedelserna för frigivningen tillmätas större betydelse. Vid korta fängelsestraff bör sådana hänsyn dock inte göra sig gällande i lika hög grad.

Även andra hänsyn kan vara av väsentlig betydelse för placeringen. Behovet av att avskilja en intagen från gemensamheten med andra intagna kan få betydelse för valet av anstalt, se vidare kapitel 16. Arbetet med att undvika kriminell gängbildning och konflikter mellan rivaliserade gäng i anstalter kan ibland få avgörande betydelse för beslutet om anstaltsplacering i det enskilda fallet. Intagna som sympatiserar med en extremorganisation placeras i dag på anstalter långt från hemorten. Dessutom försöker kriminalvården se till att det inte finns flera intagna med sådana sympatier på samma anstalt.

I realiteten kommer givetvis även tillgången på platser på olika anstalter att spela stor roll för placeringen. Det är också viktigt att understryka att den intagne aldrig har rätt att välja anstalt. I avsnitt 11.3.2 behandlas den situationen att den intagne av misskötsamhet blir nedflyttad i förmånssystemet. Här kan nämnas att en intagen som är placerad på den högsta nivån i en anstalt motsvarande dagens slutna anstalter inte längre kan anses uppfylla förutsättningarna för att vara placerad på den nivån om han eller hon missköter sig genom att inte finna sig i ett beslut om förflyttning till öppnare förhållanden. I en sådan situation skall den intagne flyttas till en avdelning för intagna som befinner sig på grundnivån i förmånssystemet.

9.3 Särskilda regler för kvinnor och ungdomar

Kommitténs förslag: De nuvarande reglerna om placering av kvinnor och av intagna under 21 år skall överföras i sak oförändrade till den nya lagen.

Som ovan nämnts (avsnitt 9.1.1) gäller i dag särskilda regler för kvinnor och ungdomar. I korthet kan de sägas innebära att kvinnor som regel skall placeras på en anstalt som är avsedd enbart för kvinnor och att ungdomar inte skall placeras tillsammans med äldre intagna och intagna som kan inverka menligt på deras anpassning i samhället.

När det gäller kvinnor har inte framkommit något förhållande som talar för att man bör ändra på det rådande regelsystemet. Den nuvarande regeln i 8 a § KvaL kan därför överföras i sak oförändrad till den nya lagen.

När det gäller ungdomar har kommittén erfarit att det inte alltid är till deras bästa att vistas med andra unga intagna. Det blir många gånger en oroligare och stökigare miljö om unga intagna placeras tillsammans än om de skulle placeras tillsammans med äldre intagna. Det måste emellertid som regel anses än mer skadligt för unga intagnas personliga utveckling att placeras med äldre intagna och detta är också en utgångspunkt i olika internationella regler. Med hänsyn härtill och då även nuvarande lagstiftning ger utrymme för särlösningar i individuella fall har kommittén valt att låta de nuvarande bestämmelserna överföras i sak oförändrade till den nya lagen.

9.4 Särskilt om långtidsdömda

Kommitténs förslag: Det föreslås inte någon särskild regel om placering av långtidsdömda.

Den nya lagen kommer inte att innehålla någon bestämmelse motsvarande den i 7 § tredje stycket KvaL om särskilda villkor för långtidsdömda. I lagen förutsätts i stället att det skall göras en plan för varje intagen som skall ligga till grund för verkställigheten, se avsnitt 7.2. Det är därför kriminalvården som utifrån den ovan föreslagna regeln om placering får besluta på vilken anstalt eller

avdelning en intagen skall placeras. Några särregler i lag för långtidsdömda är inte nödvändiga.

KVS har i rapporten Långtidsdömdas verkställighet (2003) uppmärksammat att många långtidsdömda blir kvar på anstalter med hög säkerhet trots att det inte längre finns behov av det. Under 2004 gav KVS vissa anstalter ett särskilt uppdrag att slussa ut långtidsdömda¹. Kommittén vill i detta sammanhang påpeka, att det i syfte att förbättra den intagnes möjlighet till återanpassning i samhället är viktigt att en långtidsdömd inte är placerad under mer slutna förhållanden än vad som är motiverat med hänsyn till säkerheten.

9.5 Barn i anstalt

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen om att intagen får ha spädbarn hos sig i anstalten bör överföras till den nya lagen. Bestämmelsen skall vara könsneutral och gälla lika för både män och kvinnor. I bestämmelsen skall klargöras att socialtjänsten skall höras innan tillstånd ges.

Av 41 § KvaL följer att en kvinna som medför spädbarn vid intagningen i anstalt eller därefter föder barn kan ges tillstånd att ha barnet hos sig. Av kriminalvårdens föreskrifter följer att socialtjänsten i kvinnans hemkommun skall höras innan tillstånd ges. Enligt kriminalvårdens praxis avses med spädbarn ett barn som är högst ett år.

Enligt kommitténs mening bör bestämmelsen överföras till den nya lagen. Den bör dock göras könsneutral. Vidare bör det redan av lagen framgå att socialtjänsten skall höras innan tillstånd ges till den intagne att få ha barnet i anstalt.

¹ Jfr även KVS riktlinjer för utslussning från anstalt (KVS 2004:7).

10 Kraven på intagna

10.1 Allmänna skyldigheter

Kommitténs förslag: Den som är intagen i kriminalvårdsanstalt skall visa hänsyn mot kriminalvårdens personal och andra personer som den intagne kommer i kontakt med under verkställigheten.

Den intagne skall följa verkställighetsplanen och även i övrigt rätta sig efter de regler som gäller för verkställigheten.

De nuvarande kraven på att en intagen skall visa hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna samt på att en intagen skall rätta sig efter de ordningsregler som är förenade med vistelse i anstalt (se 9 § andra stycket KvaL) skall gälla även i fortsättningen.

Beroende på innehållet i olika anstalters och avdelningars ordningsregler kan kraven på de intagna komma att variera. Ordningsreglerna för en viss anstalt eller avdelning kan t.ex. beroende på säkerhetsnivån eller den särskilda behandling som erbjuds där innehålla högre krav på skötsamhet än vad som gäller på andra avdelningar.

Det i kapitel 11 föreslagna förmånssystemet förutsätter att kraven på intagna ställs högre efter hand som utbudet av förmåner ökar. Förmågan att ta eget ansvar kan givetvis variera stort mellan intagna beroende på de skilda förutsättningar och behov intagna har. Det avgörande för att få större förmåner skall vara den intagnes förmåga och vilja att, utifrån sina egna förutsättningar, skapa sådana förändringar som behövs för att minska risken för nya brott.

Vid fastställande av kraven på en viss intagen måste kriminalvården beakta vad den intagne har förutsättningar att klara av. De krav som ställs i verkställighetsplanen bör därför vara utformade med hänsyn till att den intagne t.ex. har psykiska problem i någon

form eller har svårigheter att klara av den dagliga tillvaron efter ett långvarigt missbruk.

I lagen bör uppställas ett formellt krav på att intagna följer verkställighetsplanen. Den intagne skall således delta i anvisad sysselsättning i form av arbete, utbildning eller deltagande i påverkansprogram. Detsamma gäller annan schemalagd verksamhet i form av studiecirklar och fritidsaktiviteter m.m. Det förutsätts att den intagne bearbetar ett eventuellt missbruk och kriminella tanke-
mönster, eventuell våldsbänagenhet och ilska, och även i ökad grad ta del av självförvaltning i olika former. Självförvaltningen kan avse självhushåll, vardagskunskap, friskvård, lokalvård, miljövård och fritidsaktiviteter, se avsnitt 10.2. Kommittén utgår därvid från att den verksamhet som bedrivs på avdelningar för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet är mer krävande för den intagne men också mer stimulerande än på en avdelning för intagna på grundnivån. I den meningen blir kraven på intagnas delaktighet i verksamheten något högre efter hand som utbudet av förmåner ökar.

Som närmare anges i avsnitten 12.3.1 och 15.2 är det av stor betydelse att kriminalvården tillhandahåller sysselsättning under såväl programtid som fritid i sådan omfattning och av sådant slag att det har betydelse för den intagnes utveckling. Ett meningsfullt innehåll i verkställigheten är givetvis av väsentlig betydelse för möjligheten att få intagna motiverade till förändring.

Här bör uppmärksammas att den som uppbär ålderspension i dag inte är skyldig att delta i anvisad sysselsättning. Inte heller i det nya regelverket skall ålderspensionärer vara skyldiga att utföra sysslor för att inneha ersättning i form av pension, se avsnitt 14.3. De här angivna kraven på intagna gäller emellertid även ålderspensionärer. De krav som ställs på intagen som är ålderspensionär måste dock anpassas till det förhållandet att denne inte är skyldig att utföra en viss sysselsättning under anstaltsvistelsen. I verkställighetsplanen kan dock ställas upp andra krav, t.ex. att den intagne skall vara drogfri och genomgå vissa påverkansprogram.

Som närmare framgår av avsnitt 11.3.2 kan endast en intagen som uppfyller de här angivna kraven flyttas upp till en högre nivå i förmånssystemet.

På en avdelning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör det i verkställighetsplanen ställas krav på dokumenterad drogfrihet.

I ett förmånssystem är det vidare en självklarhet att kriminell verksamhet av olika slag diskvalificerar den intagne från möjligheten att få en bättre anstaltsvistelse. Detta behöver inte särskilt anges som ett formellt krav eftersom utövandet av kriminell verksamhet alltid står i strid med kriminalvårdens ordningsregler. Hantering av narkotika och hot och våld riktad mot personal eller andra intagna kan givetvis inte accepteras. Detsamma gäller trakasserier mot personal eller intagna. En intagen som begår brott under verkställigheten eller trakasserar personal och intagna skall därför inte få vara placerad på en avdelning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet.

Att kraven på den intagne ökar på en förhöjd nivå i förmånssystemet bör intagna givetvis göras uppmärksamma på i ett tidigt skede.

10.2 Självförvaltning

Det får anses vara en självklar princip att förhållandena i anstalterna så långt som möjligt skall likna förhållandena i samhället. Detta innebär bland annat att de intagna i största möjliga mån skall ta eget ansvar för sin dagliga tillvaro.

Under lång tid har kriminalvården dock kännetecknats av att de intagna haft små möjligheter att påverka det dagliga livet på anstalterna och ta eget ansvar. Detta har lett till att de intagna passiveras, vilket medfört svårigheter efter frigivningen. Detta kan medföra att den frigivne förväntar sig att andra personer skall ordna och ta ansvar för olika saker och försvåra för honom eller henne att fatta egna beslut i vardagliga situationer.

Ett sätt att ändra detta beteende är att öka inslaget av s.k. självförvaltning på anstalterna. Med självförvaltning brukar förstås ett ökat ansvar för den dömda att utföra sysslor på fritiden som den intagne själv kommer att få svara för efter villkorlig frigivning och som annars kriminalvårdens personal skulle få utföra. Genom självförvaltning lyfts vikten av det egna ansvarstagandet fram. Syftet är att stärka den intagnes självkänsla och sociala kompetens. Tanken är att han eller hon skall ges färdigheter för att klara sig på egen hand i samhället efter frigivningen. Självförvaltning har redan införts på flera håll inom kriminalvården.

Självförvaltningen kan omfatta många områden. Det kan röra sig om städning av egna och gemensamma utrymmen samt tvättning

av egna kläder. En väsentlig del av självförvaltningen är möjligheten för den intagne att tillaga egen mat. Denna möjlighet är dock ofta begränsad på grund av anstaltslokalernas utformning. På några anstalter ges möjlighet för den intagne att styra över sin egen budget genom att själv bestämma t.ex. över vilka livsmedel som skall inhandlas och vilken meny som skall finnas. Det finns också möjlighet på några anstalter att själv åka till en affär och köpa varorna.

Självförvaltningen kan utsträckas till att gälla vardagliga sysslor som enklare skötsel och underhåll av fastigheter, t.ex. snöskottning, byte av glödlampor, sophantering etc.

Enligt kriminalvårdens budgetunderlag för år 2006 skall självförvaltningstanken prägla kriminalvården som bärande princip och vara självklar vid de enheter som har utslussningsuppdrag. Självförvaltning i någon form förekommer vid 450 platser på 24 anstalter. Enligt budgetunderlaget skall självförvaltning vara ett självklart inslag vid nybyggnation. Kriminalvården har utfärdat vissa riktlinjer för självförvaltningen.

Kommittén ser mycket positivt på det arbete med självförvaltning som kriminalvården inlett. Självförvaltning bör enligt kommitténs mening kunna utsträckas till att omfatta de flesta anstalter och ges en vidare innebörd. Från att gälla självklara delar som att hålla ordning på eget rum och sköta tvätt av egna kläder bör de intagna successivt få ta ansvar för egen matlagning och om möjligt även planera och genomföra matinköp. Det kan i detta sammanhang framhållas att även andra delar av egenansvar bör utvidgas. De intagna bör exempelvis kunna få ta ett större ansvar vad gäller att komma upp i rätt tid på morgonen och inställa sig till sysselsättningen på utsatt tid.

Kriminalvården bör därför fortsätta att utveckla formerna och innehållet i självförvaltningen. För att självförvaltningstanken skall kunna få genomslagskraft är det av stor betydelse att det ställs krav på de intagna och att det klargörs vad som förväntas av dem.

Någon särskild bestämmelse i lag om självförvaltning kan inte anses nödvändig.

11 Ett förmånssystem

11.1 Reaktioner på skötsamhet och misskötsamhet

Kommittén har i uppdrag att överväga hur (inte om) ett mer utvecklat system för att betona de positiva följderna av skötsamhet respektive de negativa av misskötsamhet kan införas i verkställighetsreglerna. Vid en genomgång av rättssystemen i olika länder har kommittén funnit att det är vanligt med mer tydliga reaktioner på skötsamhet och misskötsamhet än vad fallet är i Sverige. Som regel använder man sig i andra länder av något slags förmånssystem.

I många länder i Europa är det också vanligt att en villkorlig frigivning är beroende av den intagnes uppförande eller skötsamhet under anstaltsvistelsen. Även i Kanada kan den intagne genom sitt uppförande och deltagande påverka straffets längd. Deltagande i sysselsättning kan t.ex. innebära att den intagne får verkställigheten reducerad (earned remission) med högst en tredjedel av straffets längd. Även för sådan villkorlig frigivning är den intagnes uppförande av betydelse.

I Sverige har tidigare prövats ett förmånssystem, progressivsystemet (se beskrivning i Strafflagsberedningens betänkande SOU 1944 s. 50 s. 148 f. och s. 205 f, se även prop. 1945:342 s. 60). Genom arbete och gott uppförande kunde den intagne, enligt ett visst poängsystem, gradvis intjäna ökad frihet och ökade förmåner, varvid han förflyttades från lägre till högre fångklasser. Slutligen kunde han efter att ha passerat en öppen övergångsanstalt bli villkorligt frigiven. Av förarbetena till lagen (1945:342) om verkställighet av frihetsstraff m.m. (verkställighetslagen) framgår att utgångspunkten var att det dittills tillämpade progressivsystemet i huvudsak skulle upphöra. En bestämmelse om förmåner bibehölls emellertid i 54 § verkställighetslagen. Den bestämmelsen reglerade möjligheten för en intagen av viss kategori att efter individuell prövning få del av vissa förmåner. Verkställighetslagen ersattes av lagen (1964:541) om behandling i fångvårdsanstalt

(behandlingslagen). Vid utarbetandet av behandlingslagen aktualiserades frågan om återinförande av progressivsystemet (se SOU 1953:17 s. 86). I förarbetena till lagen intog regeringen dock samma ståndpunkt som vid verkställighetslagens tillkomst, dvs. att man inte skulle ha något klassystem. Regler motsvarande den i 54 § verkställighetslagen om möjlighet att efter individuell prövning erhålla förmåner bibehölls dock.

När KvaL trädde i kraft slopades systemet med olika anstaltsförmåner helt (jfr Kriminalvårdsberedningens ställningstagande i SOU 1972:64 s. 224). I KvaL var utgångspunkten att anstaltsförmåner skulle vara tillgängliga för alla intagna. Den enda specifika regel rörande förmåner som överfördes till kriminalvårdslagen var en regel om att förmåner tillfälligt kan inskränkas om det är motiverat ur ordnings- och säkerhetssynpunkt (se 52 §).

Utredningen om isolering inom kriminalvården övervägde i sitt betänkande Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården (SOU 1979:4) möjligheten att införa ett system med premiering av allmän skötsamhet i syfte att förebygga behovet av avskildhetsåtgärder på anstalterna. Den utredningen kom fram till att ett sådant system inte borde införas och fann i stället att misskötsamhet på olika sätt skulle bestraffas (a.a. s. 181–184). I avsnitt 3.5 redogörs närmare för i vilken utsträckning den intagnes uppförande haft betydelse för tidpunkten för villkorlig frigivning.

11.2 Överväganden

Kommitténs förslag: Den intagnes motivation och egna ansvarstagande bör tas tillvara under verkställigheten genom införande av ett s.k. förmånssystem.

11.2.1 Invändningar mot nuvarande system

Ett stort problem med dagens lagstiftning är att den inte innehåller tillräckliga incitament för intagna att sköta sig. KvaL bygger på att intagna i princip skall ha lika rätt till samtliga förmåner oavsett skötsamhet och vilja till förändring. Detta har inneburit att det i dag inte finns så mycket att tjäna på att sköta sig och inte heller så mycket att förlora på att missköta sig. Det blir inte så stora skillnader i levnadsförhållanden oavsett hur den intagne uppför sig.

Den enda reaktion intagna har att räkna med är negativa reaktioner i form av disciplinära påföljder, t.ex. senareläggning av den villkorliga frigivningen, eller indragna permissioner. Särskilt när det är fråga om långa strafftider kan senarelägningsinstitutet emellertid inte anses ha någon större effekt på intagnas skötsamhet.

I slutet av 1970-talet, dvs. redan några få år efter det att KvaL-trätt i kraft kom viss kritik att riktas mot 1974 års kriminalvårdsreform. Kritiken gällde bl.a. de begränsade möjligheterna som fanns att differentiera de intagna och frånvaron av särskilda premier till intagen som visar skötsamhet i anstalten (jfr SOU 1979:4).

Det återfallsförebyggande arbetet med påverkan och behandling av intagna försvåras eller omöjliggörs många gånger genom ordningsstörningar i anstalterna. Andelen intagna med långa strafftider har ökat. Antalet livstidsdömda var t.ex. för tio år sedan 39 och under år 2003 drygt 100 stycken. Andelen narkomaner har under samma period ökat med cirka 10 procent och i dag är cirka hälften av de intagna narkotikamissbrukare. Mycket tyder också på att andelen intagna med psykiska problem och psykiska störningar har ökat väsentligt. Till detta kommer en ökning av olika gängbildningar som, ur ordnings- och säkerhetssynpunkt, utgjort ett stort problem sedan mitten av 1990-talet på de stora anstalterna. Det kan även anmärkas att tillståndet inne i anstalt reflekterar det ute i samhället. Det förhållandet att våldet ute i samhället har blivit allvarligare påverkar därför givetvis anstaltsförhållandena.

Misskötsamhet eller passivitet är många gånger en följd av det inofficiella regelverk som gäller mellan intagna. Mellan intagna finns oskrivna regler vilka förutsätter att de på olika sätt är lojala med den egna gruppen intagna. Rädslan för repressalier kan avhålla intagna från att söka sig till en avdelning som kan erbjuda ett bättre verkställighetsinnehåll. Det förekommer även att ett begränsat antal intagna, som befinner sig högre upp i "fånghierarkin", utövar kontroll över ett större antal intagna, som befinner sig lägre ner i denna hierarki.

Behovet av att skapa bättre förutsättningar för det återfallsförebyggande arbetet på anstalterna har uppmärksammats av Rymningsutredningen i betänkandet *Säkert inlåst?* (SOU 2005:6). Den utredningen har dragit slutsatsen att personalen måste återta makten över de intagna. Även Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) har uppmärksammat detta problem i ett beslut den 9 maj 2005 (dnr 342/04). Ärendet gällde ifrågasatt diskriminerande behandling inom kriminalvården på

grund av sexuell läggning. I ärendet uttryckte HomO att kriminalvården måste arbeta aktivt med attityd- och värderingsfrågor även bland de intagna. HomO refererade i det ärendet till vad han anfört i ett tidigare beslut, dvs. att den bild som förmedlas är att det är de intagna som ställer upp regler för livet och verksamheten i anstalten och som med trakasserier, hot och våld upprätthåller regelverkets efterlevnad medan Kriminalvården närmast synes inta rollen som passiv iakttagare vars enda ingripandemöjlighet består i att flytta bort den person som myndigheten misslyckats med att skydda från övergrepp. Enligt HomO är denna ordning oacceptabel.

Man bör, enligt kommitténs mening, inte underskatta fångkulturens negativa inverkan på det återfallsförebyggande arbetet. Tillräckligt verkningsfulla incitament kan vara ett värdefullt hjälpmedel för att motverka nu angivna missförhållanden.

11.2.2 Olika lösningar för bättre anstaltsförhållanden

I anstalter där man lyckats engagera de intagna i en verksamhet som de upplever som meningsfull är det ovanligt med allvarigare ordningsstörningar. I dag tillhör detta dock undantagen.

Ett sätt att stärka ordningen och säkerheten är att ha mindre och mer flexibla avdelningar. Men införandet av mindre avdelningar räcker inte. Kriminalvården måste vara utformad så att det är möjligt för den som vill förändra sitt liv i positiv riktning att göra det under verkställigheten.

Även om dagens regler inte innehåller några skötsamhetskrav är den intagnes uppförande och delaktighet i verkställigheten i dag viktiga faktorer vid bedömningen av t.ex. lämplig placering, se vidare avsnitt 9.2.2 och möjligheten till olika former av verkställighet av fängelsestraffet utanför anstalt. Kriminalvården kan redan i dag sägas tillämpa ett slags förmånssystem eftersom det gäller förmånligare permissions- och besöksvillkor och ett högre tillåtet kontant innehav på öppen anstalt än på sluten. Även narkotika-platserna bygger på tanken att den intagnes egen vilja att ta itu med sin drogproblematik skall leda till ett bättre verkställighetsinnehåll. Således har intagna på behandlingsavdelning i vissa avseenden förmånligare villkor vad gäller behandling och frigivningsförberedelser än vad intagna har på motivationsavdelning och särskild motivationsavdelning. Samtidigt ställs det högre krav på de intagna på en

behandlingsavdelning än på de andra avdelningarna, se vidare avsnitt 8.4. I dag förekommer även lokala initiativ, som syftar till att den intagnes motivation skall få positiv betydelse för den intagnes verkställighetsinnehåll. På t.ex. KVA Skänninge, som för närvarande är föremål för en successiv om- och utbyggnad fram till hösten 2006, håller ett fasindelad system på att införas för verkställigheten. Detta system bygger på att de intagnas motivation till förändring läggs till grund för placering. Här kan även nämnas att intagna som kvalificerar sig för vistelse på KVA Tillberga har möjlighet att erhålla en högre ersättning för sin sysselsättning än vad som är möjligt på andra håll. Även i arbetet med att förbättra omhändertagande av psykiskt störda intagna utgår KVS från att det skall vara möjligt att införa ett slags fassystem. KVS föreslår att ett ökat eget ansvar införs på särskilda utslussningsavdelningar för dessa intagna.

En modern kriminalvård skall givetvis vara utformad så att det finns faktiska förutsättningar för den som är motiverad till att börja leva ett socialt välordnat liv efter verkställigheten att få en sådan förändring till stånd redan under verkställigheten. Det är också för dem som är motiverade till att börja leva ett liv utan kriminalitet och droger som de största insatserna vad gäller återfallsförebyggande arbete bör göras. Självklart måste detta arbete kombineras med försök att övertyga även den som saknar sådan motivation att ändra inställning.

Såväl företrädare inom kriminalvården som intagna har efterlyst ett system med fler "morötter" i syfte att ge intagna incitament till skötsamhet.

Det är mot angiven bakgrund som kommittén har tagit ställning till sitt uppdrag att utreda hur ett mer utvecklat system för positiv respektive negativ förstärkning kan utformas.

11.2.3 Fördelar med förmånssystem

Det finns, såvitt kommittén har kunnat finna, inte några utvärderingar av andra länders förmånssystem som gör det möjligt att dra några bestämda slutsatser beträffande systemens inverkan på intagnas vilja och förmåga att leva ett icke-kriminellt liv efter frigivningen. Det finns således inte några empiriska belegg för att ett förmånssystem leder till ett minskat antal återfall i brott. I

avsaknad härav är det givetvis viktigt att inte ha för överdrivna förväntningar på effekterna av ett förmånssystem.

Detta bör dock inte leda till att man avstår från att försöka utforma ett sådant. Dagens situation är inte tillfredsställande. Kriminalvården har i dag inte möjligheter att bereda alla intagna en verkställighet som tar hänsyn till deras respektive förutsättningar och behov. Många intagna upplever att kriminalvården bara går ut på förvaring. Det är också många som känner sig otrygga inne på anstalt.

Kommittén anser istället att man bör överväga att införa ett förmånssystem inom svensk kriminalvård genom att göra det möjligt för intagna att förtjäna olika förmåner under verkställigheten genom gott uppförande och goda resultat. Ett dåligt uppförande skall kunna medföra förlust av förmåner.

De nya reglerna bör ge mycket större utrymme för en individualiserad verkställighet där de intagnas olika förutsättningar och behov av stöd beaktas. Intagna bör uppmuntras till att ta aktiv del i sin verkställighet vad gäller t.ex. anvisad sysselsättning och frigivningsförberedelser och att göra framsteg under verkställigheten. Här bör dock påpekas att det är nödvändigt med en genomgripande förändring av sysselsättningen i anstalt och ett mer utvecklat samarbete med andra myndigheter för att i vart fall de intagna som sköter sig skall kunna ges bättre förutsättningar att inordna sig i samhället efter frigivningen än vad som var fallet vid intagningen i anstalt, se avsnitten 12.3.1 och 6.2.

Det är viktigt att ha i åtanke att många intagna lever i en betydligt mer utsatt social situation än människor i allmänhet. Intagna har ofta en låg utbildningsnivå och dålig anknytning till både arbets- och bostadsmarknad. Mer än hälften av de intagna är narkotikamissbrukare och många har en tidigare kriminell belastning. De intagnas behov av behandling och utbildning är därför stort. Det återfallsförebyggande arbetet beror emellertid i hög grad på vilka förutsättningar det finns för intagna att få lämplig behandling eller utbildning under verkställighetstiden. Ett aktivt återfallsförebyggande arbete förutsätter en miljö fri från droger och kriminella värderingar. För att kriminalvården skall kunna ge en intagen som är motiverad till förändring de grundläggande förutsättningarna för en förändrad livsstil är det nödvändigt att skilja dessa intagna från intagna som saknar sådan motivation.

Många intagna är också ovana att sköta för andra människor normala vardagliga sysslor som hygien, städning och matlagning

och behöver tränas i detta. Utan sådana kunskaper är det självfallet mycket svårt för intagna att ta sig ur en asocial livsföring. Den erfarenhet och träning intagna kan få under verkställigheten måste givetvis kunna förbättra deras möjligheter efter frigivningen.

Det nya regelverket bör mot bakgrund av det sagda på ett mycket tydligt sätt markera ett nytänkande vad beträffar förväntningar på intagna och konsekvenserna av deras uppförande. I den nya lagen bör den intagnes skötsamhet sättas i fokus, inte dennes misskötsamhet. Den intagnes motivation och egna ansvarstagande skall därmed få avgörande betydelse för verkställighetens innehåll. I fortsättningen skall det således inte längre vara självklart att intagna har lika rätt till alla slags förmåner oavsett uppförande och motivation.

Det s.k. progressivsystemet som övergavs i sin helhet i samband med ikraftträdandet av KvaL har vissa likheter med det förmånssystem som kommittén föreslår. Kommitténs målsättning är emellertid att ta tillvara de positiva inslag som funnits i tidigare regler och utveckla och förena dem med nya inslag till en kriminalvård som ger bästa möjliga förutsättningar för de dömda att även efter straffverkställigheten leva ett icke-kriminellt liv. Ett återinförande av incitament till skötsamhet för intagna är, enligt kommitténs bedömning, t.o.m. en förutsättning för att den svenska kriminalvårdslagstiftningen skall bringas i överensstämmelse med FN:s standardminimiregler för behandling av fångar. I artikel 80 i nämnda regler föreskrivs, att det skall upprättas ett system avseende privilegier som lämpar sig för olika kategorier av fångar och olika behandlingsmetoder vid varje institution för att kunna uppnå ett gott uppförande, utveckla en ansvarskänsla samt tillförsäkra ett engagemang och en samarbetsvilja hos fångarna under deras behandling¹.

Nuvarande regelsystem har inte gjort det möjligt för kriminalvården att ge intagna tillräckliga incitament, t.ex. till att söka sig vidare till en öppen anstalt. En viss skillnad har på grund av de olika säkerhetskraven gjorts vad gäller levnadsförhållandena på öppen respektive slutna anstalt. På öppen anstalt tillämpas t.ex. förmånligare permissionsregler och intagna har möjlighet att ta emot besök i bostadsrummet. Dessutom har intagna på öppen anstalt rätt att inneha ett högre kontantbelopp varje månad än intagna på slutna anstalt.

¹ Kommitténs översättning från engelska.

I vissa avseenden är dock anstaltsvistelsen förmånligare på en sluten anstalt än på en öppen. Många intagna värderar möjligheten att ha ett eget bostadsrum högt. På öppen anstalt är detta till skillnad från på slutna anstalter inte alltid möjligt. Detta påverkar givetvis de intagnas intresse av att bli förflyttad till en öppen anstalt. Eftersom långtidsdömda vanligtvis vistas långa tider på anstalter med hög säkerhet tillåts de i regel ha fler personliga tillhörigheter än på andra anstalter. Besöksrummen och fritidslokalerna är ofta bättre på de slutna anstalterna. Dessutom är i regel utbudet av studier större på slutna anstalter. Den åtskillnad som gjorts är därför inte konsekvent genomförd så att placering på öppen anstalt i väsentliga avseenden framstår som fördelaktigare för de intagna än placering på sluten.

Det är många långtidsdömda som upplever, att de har en bättre tillvaro på sluten anstalt. Det är därför inte ovanligt att de motsätter sig förflyttning till öppen anstalt och istället skrivs ut direkt från en sluten anstalt när de får villkorlig frigivning. Detta försämrar i allmänhet möjligheten att anpassa sig till samhället. Den nuvarande regeln om särskilda villkor för långtidsdömda överförs inte till den nya lagen. Även för långtidsdömda kommer beslut rörande verkställigheten att tas i samband med omprövning av verkställighetsplanen. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av att förmånssystemet inte kommer att innehålla några i lag angivna minimitider innan uppflyttning får ske kommer förmånssystemet att ge intagna större möjligheter än i dag att genom sitt uppförande påverka innehållet i sin verkställighet. Ett förmånssystem skall givetvis utformas så att det blir möjligt för intagna att gradvis bli förflyttade till allt öppnare verkställighetsformer efter hand som säkerheten tillåter det.

Det nya regelverket bör också generellt reglera de förutsättningar under vilka den intagnes uppförande kan påverka verkställighetens innehåll. Det blir därmed möjligt att ha lika regler för anstalter och avdelningar av samma slag. En författningsreglering är av anförda skäl väsentlig inte minst ur de intagnas perspektiv.

11.2.4 Vissa grundläggande rättigheter

Inledningsvis kan konstateras att redan det förhållandet att fängelsestraffet innebär ett frihetsberövande får till följd att den intagnes fria rörlighet och möjlighet till kontakt med omvärlden är inskränkt. Tillämpningen av ett förmånssystem får, med undantag av vad som kan följa av hänsyn till ordning och säkerhet på anstalten, inte innebära att livssituationen för en intagen som förlorat sina förmåner pressas ned långt under den nivå som gäller för människor i frihet. Frihetsberövandet är straffet. Utgångspunkten skall därför även i den nya lagen vara att intagna skall ha lika rätt till vissa grundläggande rättigheter.

Under anstaltsvistelsen skall en intagen behandlas med aktning för hans eller hennes människovärde. Grundläggande mänskliga rättigheter för enskilda finns i den svenska grundlagen (se särskilt 2 kap. 4–6 §§ regeringsformen och Europakonventionen). Minimistandarder för behandlingen av frihetsberövade finns även angivna i flera internationella dokument (jfr FN:s resolution från 1955 Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners och Rekommendation nr 3 av Europarådets Ministerkommitté angående Europeiska fängelseregler från 1987).

I korthet kan nämnas att dessa dokument utgår från att alla personer har rätt att bli behandlade med respekt för sin person. I det ingår att vissa grundläggande fysiska krav måste vara uppfyllda. Det måste t.ex. finnas ett lämpligt boende, hygieniska förhållanden, kläder, sängplats, mat, dryck och möjlighet att röra sig. Fängelsepåföljden får inte innebära någon risk för att den intagne blir utsatt för fysiska eller känslomässiga övergrepp vare sig av personal eller intagna. Fängelsepåföljden får inte heller innebära en risk för att den intagne blir allvarligt sjuk eller avlider på grund av de fysiska förhållandena eller bristen på omvårdnad. Den nuvarande bestämmelsen i 9 § KvaL om att den intagne skall behandlas med aktning för hans eller hennes människovärde och skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som kan vara förenade med verkställigheten bör mot denna bakgrund överföras till den nya lagen.

Även rätten att utöva sin religion är en grundläggande mänsklig rättighet som måste respekteras. Det innefattar möjligheten att få besök av religiösa samfund.

Förutom denna grundläggande rättighetsnivå skall en intagen som regel även ha tillgång till ett visst utbud av sådana förmåner

som är av väsentlig betydelse för den dömdes återanpassning. Varje intagen bör t.ex. som regel ha möjlighet att kommunicera med omvärlden. Intagna skall således ha möjlighet till gemenskap med andra intagna men också möjlighet att brevväxla, telefonera och ta emot besök. Undantag kan givetvis följa på grund av hänsyn till ordningen och säkerheten på anstalten. Rätten att ta emot besök, särskilt av familjemedlemmar, är något som särskilt framhålls i olika internationella dokument.

Varje intagen bör vidare ha möjlighet att studera och utöva olika former av fritidsaktiviteter i den utsträckning detta är möjligt. En grundläggande regel är att en intagen skall ges möjlighet till åtminstone en timmes vistelse i friska luften varje dag om det inte finns starka skäl mot det. Intagna skall även ha tillgång till den hälso- och sjukvård som människor i frihet har.

För långtidsdömda har särskilda internationella standarder utfärdats. I FN:s rekommendation avseende livstidsdömda anges att de skall ha möjlighet att kommunicera med omvärlden och att utföra arbete mot ersättning, studera och utöva religiösa och kulturella aktiviteter samt sport- och fritidsaktiviteter.

Det kan också framhållas att utgångspunkten är att alla intagna skall behandlas lika, oavsett nationalitet. Som en följd av de regler som gäller på andra områden kan emellertid de som har erforderliga arbets- och uppehållstillstånd ha större möjligheter att få del av samhällets tjänster i övrigt än personer som saknar sådana tillstånd.

11.2.5 Förmånssystemets inverkan på säkerheten

Förmånssystemet bör kunna förbättra anstaltsförhållandena för de som i dag kan sägas tillhöra en tystare och mer anonym kategori intagna. Detta gäller t.ex. de intagna som begär att få bli placerade avskilda från andra intagna. Nuvarande ordning innebär, som nämnts ovan, att vissa intagna bestämmer över andra intagna. Detta är givetvis inte acceptabelt. Med en lagstiftning som utgår från att skötsamhet skall löna sig och att skötsamma kan skiljas från icke skötsamma får intagna större möjligheter än i dag att själv försöka göra något åt sin situation under anstaltsvistelsen, utan de risker för repressalier från andra intagna som finns i dag. Därigenom blir det möjligt för kriminalvården att även för den förstnämnda gruppen intagna uppfylla de grundläggande krav på verkställigheten som uppställs bl.a. i de europeiska fängelsereglerna. I artikel 65

nämnda regler anges att alla ansträngningar skall göras för att säkerställa att anstaltsregimen utformas och tillämpas så att fångarna ges möjlighet till att förbättra sina kunskaper och färdigheter vilket ökar deras utsikter till anpassning i samhället efter frigivningen. Enligt artikel 67 krävs en individualiserad behandling med flexibla placeringsmöjligheter för att uppnå målen i artikel 65 och fångarna bör placeras i skilda anstalter eller enheter där varje fånge kan få lämplig behandling och träning.

Till detta kommer att ett förmånssystem bör ha en positiv inverkan på ordningen och säkerheten på anstalterna. Detta är väsentligt såväl för de intagna själva som för respekten för anstaltspersonalen och deras arbete och inte minst för att upprätthålla allmänhetens förtroende för kriminalvården.

11.2.6 Slutsats

Mot bakgrund av det ovan anförda anser kommittén att det finns övertygande skäl att införa ett mer utvecklat system för att betona de positiva följderna av skötsamhet respektive de negativa av misskötsamhet genom att införa ett förmånssystem för anstaltsvistelsen. Detta förmånssystem bör ha som utgångspunkt att det återfallsförebyggande arbetet skall förbättras.

11.3 Förmånssystemets utformning

Av de förmånssystem kommittén tagit del av i andra länders rättsregler framstår det engelska systemet som det mest utvecklade. De engelska och svenska påföljds- och verkställighetsreglerna skiljer sig i åtskilliga avseenden och det är inte aktuellt att överföra det engelska systemet mer eller mindre ograverat till den svenska lagstiftningen. Det engelska systemet ger emellertid enligt kommitténs mening en bra utgångspunkt för vilka lösningar som kan väljas och det är därför lämpligt att ta del av hur det systemet är uppbyggt innan kommitténs egna överväganden redovisas.

11.3.1 Det engelska förmånssystemet

I den engelska kriminalvården har man sedan år 1995 bedrivit ett system som innebär att intagna har en möjlighet att förtjäna bättre förmåner under anstaltsvistelsen. Systemet, som benämns The Incentives and Earned Privileges policy (IEP), syftar till att uppmuntra intagna att ta ansvar för sin situation under anstaltsvistelsen genom t.ex. arbete och annan konstruktiv aktivitet. Det syftar samtidigt till att skapa en mer disciplinerad, kontrollerad och säker miljö för såväl intagna och personal.

Systemet innehåller tre olika nivåer; basic, standard och enhanced. Basic, eller basnivån, är den nivå på vilken intagna får del av vissa grundläggande rättigheter. Standard, eller normalnivån, ger en intagen rätt till vissa förmåner och på enhanced, dvs. på den förhöjda nivån, erbjuds intagna ytterligare förmåner. De intagna kan genom gott uppförande och engagemang i anvisad sysselsättning belönas med uppflyttning i högre nivåer. En fjärde nivå, disciplinary minimum, kan sägas utgöras av de grundläggande rättigheter som en intagen trots allt är berättigad till när en disciplinär åtgärd vidtagits mot denne.

På en del anstalter börjar intagna på basnivån medan de på andra anstalter börjar på normalnivån. På vissa anstalter tillämpas förmånssystemet avdelningsvis och på vissa individuellt, dvs. oavsett avdelningsplacering.

De förmåner som skall ingå i förmånssystemet på samtliga anstalter, förutsatt att förmånerna finns tillgängliga på anstalten, (key privileges) är följande:

- tillgång till egna kontanter,
- extra och förbättrade besöksmöjligheter,
- möjlighet att delta i högre lönesystem,
- besök vid olika samhällsinstitutioner (community visits),
- möjlighet att bära egna kläder, och
- gemenskap med andra intagna.

Förmånerna ökar på de två högre nivåerna. När det gäller egna kontanter har en intagen således på basnivån rätt till £ 2,50/vecka. På normalnivån har en intagen rätt till £ 10/vecka och på den förhöjda nivån £ 15/vecka. Besöksmöjligheterna kan förbättras såväl vad gäller tid som vad gäller besökens kvalitet. På basnivån har en intagen rätt till två besök (halva eller hela timmar) per 28-dagars period. Alla besök sker i ett besöksrum. En intagen kan få

förmånen av såväl mer besökstid som förbättrade besöksmöjligheter. På normalnivån har en intagen rätt till åtminstone tre besök under samma period. På den förhöjda nivån kan en intagen ha rätt till fyra eller fem entimmars besök under samma period. På de båda högre nivåerna kan också finnas förbättrade besöksmöjligheter. Förmånen gemensamhet (tid utanför cellen) innebär att tiden utanför cellen ökar från 9 timmar/vecka på basnivån till 14 timmar per vecka på den förhöjda nivån.

Förutom angivna förmåner kan en viss anstalt tillhandahålla andra förmåner. Rätten att ha egen TV i cellen har blivit en förmån som mera allmänt används på engelska anstalter på de högre nivåerna. Det kan vara ytterligare förmåner vad gäller arbete, möblemang i cellen, självhushåll, möjlighet att hyra dataspel, tillgång till postorder och fler tidningar, egna sängkläder och annat innehav, tillgång till träningsmöjligheter, tvättmöjligheter samt ökad tillgång till bibliotek.

Förmånssystemet infördes i juli 1995. Samma år gjordes, på uppdrag av HM:s Prison service, en utvärdering av systemet av The Institute of Criminology. Studien byggde på 1 000 intervjuer med slumpvis utvalda intagna i de fem största fängelserna. Institutet gjorde 500 intervjuer i maj-juni 1995, dvs. innan systemet infördes och 500 intervjuer efter systemets införande (mitten av år 1996). En ny utvärdering är avsedd att publiceras under år 2005.

Av studien framgick bl.a. följande. En majoritet av de intagna upplevde att principerna för systemet var rättvisa men att systemet ibland tillämpades orättvist. Personalen rapporterade ett ökat självförtroende och en minskad rädsla för intagna, delvis som ett resultat av att systemet införts. Personalen upplevde också att systemet hade hjälpt dem i kommunikationen och motivationsarbetet med intagna. Framför allt hade personalen haft möjlighet att belöna intagna som var tystare och som uppförde sig bättre. Mellan olika anstalter varierade kraven på bra och dåligt uppförande. Detta kunde innebära att en intagen som hade uppnått den förhöjda nivån på en anstalt blev placerad på en lägre nivå när denne överfördes till en annan anstalt. Det fanns inte någon indikation på att de intagnas beteende hade förbättrats på något övergripande sätt. Det var en liten skillnad mellan intagnas reaktion på systemet. De intagna som saknade utbildning och de som var dömda för drogrelaterad brottslighet reagerade överlag mer positivt. Äldre var dock mer negativa till systemet. En annan slutsats man kunde dra av studien var att ett väl fungerade

förmånssystem förutsatte en effektiv verkställighetsplanering och ett kontaktmannaskap, där viss personal fungerade som länk mellan intagna och annan fängelsepersonal.

11.3.2 Inplacering på olika nivåer i förmånssystemet

Kommitténs förslag: Under anstaltsvistelsen tillämpas ett förmånssystem. I början av verkställigheten skall den intagne få del av ett grundutbud av förmåner (grundnivån). En intagen som följer verkställighetsplanen och även i övrigt rättar sig efter de regler som gäller för verkställigheten får tilldelas särskilda förmåner genom uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet. Om en intagen som befinner sig på en förhöjd nivå inte längre uppfyller de krav som ställs på honom eller henne skall den intagne flyttas ned till grundnivån.

Av verkställighetsplanen skall det framgå på vilken nivå i förmånssystemet den intagne befinner sig och vilka krav som skall vara uppfyllda för att han eller hon skall kunna flyttas upp till en högre nivå.

Frågor om upp- eller nedflyttning prövas i samband med omprövning av verkställighetsplanen. Frågan om uppflyttning från grundnivån skall omprövas minst varannan månad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur många nivåer det skall finnas på varje anstalt och vilka förmåner som generellt får tilldelas intagna på en viss nivå.

Kommitténs bedömning: Det bör finnas fyra nivåer i förmånssystemet; en grundnivå (nivå 1) och tre förhöjda nivåer (nivå 2, 3 och 4).

Utgångspunkter

Kommittén anser att det svenska förmånssystemet bör utformas så att de intagna under verkställigheten är placerade på olika nivåer på liknande sätt som gjorts inom engelsk kriminalvård.

Utgångspunkten bör vara att alla intagna börjar verkställigheten på grundnivån, nivå 1. Grundnivån bör alltid gälla på den avdelning där intagna placeras vid intagningen i anstalt. En intagen som är skötsam skall ha möjlighet att belönas med en bättre anstalts-

vistelse genom uppflyttning till en förhöjd nivå vad gäller utbudet av förmåner. Skötsamhetskriteriet utvecklas närmare nedan. Kommittén anser att det bör finnas tre förhöjda nivåer, varav den högsta, nivå 4, endast bör finnas på anstalter eller avdelningar som motsvarar dagens öppna.

Förmånssystemet bör gälla för alla intagna. Ett förmånssystem kan beroende på dess utformning emellertid uppfattas som orättvist av dem som av olika anledningar inte klarar av några högre krav. I sämsta fall skulle systemets tillämpning kunna leda till en social diskriminering av vissa grupper av intagna. För att motverka sådana negativa följder av systemet är det givetvis mycket viktigt att systemet utformas med tillbörlig hänsyn till vad som kan förväntas av enskilda intagna. Det bör dock framhållas att förmånssystemet inte tar hänsyn till sådana intagna, som är ointresserade av förändring. Det finns intagna som är svårhanterliga, aggressiva och utagerande och som inte vill delta i anvisad sysselsättning och som inte heller i övrigt är beredda att följa anstaltens regler. Så länge en intagen väljer att på det viset ställa sig utanför reglerna för verkställigheten kommer den intagne självfallet inte att kunna avancera till högre nivåer i förmånssystemet.

Vidare kan nämnas att förmånssystemet kommer att få en varierad betydelse beroende på fängelsestraffets längd. Under år 2002 utgjorde de korttidsdömda, dvs. de som avtjänar ett fängelsestraff på mindre än sex månader cirka 60 procent av det sammanlagda antalet intagna. Cirka 27 procent av de intagna var dömda till fängelse i mindre än två månader. De som avtjänar ett kort straff hinner kanske inte avancera till den högsta förmånsnivån innan frigivningen. Även om förmånssystemet framför allt får antas ha betydelse för dem som är dömda till långa straff är det givetvis viktigt att systemet också är tillämpligt på majoriteten dömda, som alltså är dömda till fängelse i högst sex månader. För att i möjligaste mån ge korttidsdömda samma förutsättningar som långtidsdömda föreslår kommittén inte någon i lag bestämd minimitid som skall ha verkställts innan den intagne kan flyttas upp till en förhöjd nivå. Kommitténs förslag bygger på att en intagen skall kunna avancera relativt snabbt från grundnivån men att det kan krävas en något längre tid innan en intagen har kvalificerat sig för den högsta nivån. I många fall torde kriminalvården, redan på grund av vad som är känt vid inskrivningen i anstalt eller på grund av vad som blir känt under de första dagarna av verkställigheten

kunna göra ett antagande om den intagnes förutsättningar att klara vistelsen på den första förmånsnivån, nivå 2.

Även om kommittén inte föreslår någon minimigräns för när en intagen kan flyttas upp till en förhöjd nivå är det lämpligt att det utfärdas föreskrifter om allmänna riktlinjer för vilken tid som normalt bör gå innan en uppflyttning skall ske. För att tillgodose behovet av en individualiserad verkställighet är det emellertid viktigt att sådana riktlinjer inte betraktas som bindande regler för när uppflyttning tidigast får ske. Här kan tilläggas att kommittén föreslår att ingen skall kunna beviljas permission innan två månader av straffet verkställts, se avsnitt 27.2.3. Varje permissionsansökan prövas emellertid individuellt även på de förhöjda nivåerna och det finns inte något krav på att man har möjlighet att få permission för att man skall kunna flyttas upp från grundnivån. Det finns också en regel om att den intagne måste ha avtjänat minst sex månader innan frigång kan komma ifråga.

Inför ett beslut om förflyttning till en avdelning för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet är det givetvis viktigt att den intagne får klart för sig vilka krav som ställs för vistelsen på den nya avdelningen. De krav som ställs på intagna på en viss avdelning skall vara tydliga för såväl intagna som för personal. Varje anstalt bör således inom ramen för de av kriminalvården fastställda riktlinjerna upprätta regler för vilka krav som ställs för vistelsen på en viss nivå och vilka faktorer som har betydelse för möjligheten att avancera till högre nivåer. Dessa regler skall tillhandahållas intagna skriftligen i början av verkställigheten. Av verkställighetsplanen skall framgå vilka krav som ställs på den intagne för att han eller hon skall ha möjlighet att uppflyttas till en förhöjd nivå i förmånssystemet och vad som krävs för att han eller hon skall anses ha förutsättningar att vara kvar på den nivån. I samband med en förflyttning till en ny avdelning bör den intagne upplysas om de särskilda förutsättningar som gäller för vistelsen på den avdelningen.

Med ett förmånssystem markeras att verkställigheten bygger på den intagnes skötsamhet i stället för dennes misskötsamhet. Det förhållandet att intagna kan förtjäna vissa förmåner genom att uppfylla vissa krav på skötsamhet är dock bara den ena sidan av förmånssystemet. För att förmånssystemet skall utgöra ett trovärdigt inslag i verkställigheten är det väsentligt att de högre kraven på intagna på högre nivåer kan upprätthållas. Det måste således skapas garantier för att endast de intagna som uppfyller

kraven på en viss nivå är placerade på en avdelning som har den nivån. Detta kan i sin tur endast ske om systemet också innefattar en möjlighet att vägra uppflyttning av en intagen som inte uppfyller de krav som ställs på en högre nivå och att förflytta intagna från en avdelning av en viss högre nivå, när de inte längre uppfyller de krav som ställs. Möjligheten för en intagen att genom skötsamhet förtjäna vissa förmåner motsvaras alltså av en risk att vid misskötsamhet fråntas intjänade förmåner. Misskötsamhetskriteriet behandlas närmare nedan. Denna andra sida av förmånssystemet är viktig för att inskräpa kravet på skötsamhet hos de intagna. Kommittén föreslår att nedflyttning alltid sker till grundnivån. En intagen som på grund av misskötsamhet flyttas ned till grundnivån har givetvis samma möjligheter som andra på den lägre nivån att genom ett förändrat uppförande avancera till högre nivåer igen. Det bör betonas att förflyttning som är motiverad enbart av säkerhetsskäl regleras i särskild ordning och ligger utanför förmånssystemet.

Förmånssystemet bör vara utformat så att det underlättar en gradvis förflyttning till verkställighet i allt öppnare former. En intagen som är placerad på en viss nivå i en anstalt motsvarande dagens slutna anstalter bör därför om förflyttning sker till en anstalt motsvarande dagens öppna anstalter bli placerad i motsvarande eller t.o.m. en högre nivå på den öppna anstalten. Detsamma gäller vid förflyttning från en sluten anstalt av högre säkerhetsnivå till en sluten anstalt av lägre säkerhetsnivå.

Allmänna förutsättningar för tillämpning av ett förmånssystem

Vissa grundläggande förutsättningar måste vara uppfyllda för att ett förmånssystem skall få någon betydelse i positiv riktning för de intagna. Här finns anledning att beakta de erfarenheter som finns av det engelska förmånssystemets tillämpning.

Ett svenskt förmånssystem måste givetvis utformas med hänsyn till svenska anstaltsförhållanden vad gäller t.ex. storlek, beläggning och ordning. Förmånssystemet måste vara förenligt med det övergripande syftet med verkställigheten, att samhällsanpassa den intagne och i möjligaste mån förebygga att den intagne begår nya brott. Det måste även utformas så att verkställigheten från början inriktas på att förbereda frigivningen av den intagne.

I syfte att införa ett förmånssystem som är organisationsoberoende har kommittén valt att i lag endast reglera de grundläggande förutsättningarna för förmånssystemets tillämpning. Detaljerade regler om detta är av sådan beskaffenhet att de naturligen har sin plats på föreskriftsnivå. Denna lösning ger också utrymme för att enkelt anpassa regelverket efter den vid varje tidpunkt befintliga anstaltsstrukturen. Detta innebär att förmånssystemet får väsentliga delar av sitt innehåll först i de av regeringen och kriminalvården utfärdade kompletterande föreskrifterna.

Förmånssystemet får inte i praktiken ge utrymme för en godtycklig tillämpning eller för ovidkommande hänsyn. Endast om grundläggande rättssäkerhetsprinciper iaktas finns förutsättningar att upprätthålla förtroendet för systemet hos allmänheten och de intagna.

Det sagda innebär att förmånssystemet måste tillämpas på ett sätt som i möjligaste mån garanterar en rättvis och lika behandling av intagna med samma förutsättningar. Det bör även eftersträvas att de intagna uppfattar systemets tillämpning som rättvist. De förmåner som erbjuds på en viss nivå bör därför som regel vara tillgängliga för samtliga intagna som befinner sig på denna nivå. Undantag måste givetvis finnas i likhet med i dag om det är nödvändigt som en följd av reglerna om avskiljande eller kontroll av intagna. Det är ofrånkomligt att vissa skillnader kommer att finnas mellan olika anstalter men det är viktigt att skillnaderna inte blir alltför stora.

Väsentligt för att förmånssystemet skall ha avsedd effekt är att de intagna har klart för sig hur det fungerar. Det framgår av den utvärdering som gjorts av det engelska förmånssystemet. Tillämpningen av ett förmånssystem ställer mycket höga krav på förutsebarhet och tydlighet.

Detta innebär för det första att det för varje nivå bör anges vilka förmåner som erbjuds, vad som krävs för att en intagen skall uppfylla kravet på skötsamhet, vilket uppförande som anses som misskötsamhet samt vilka påföljder som blir aktuella vid misskötsamhet. För det andra är det väsentligt att de kriterier som används för att bedöma om en intagen uppfyller kraven för förflyttning till en högre nivå är objektivt utformade så att det blir möjligt för samtliga intagna att förstå vad som krävs för att bli uppflyttad i förmånssystemet och dessutom vad som kan medföra nedflyttning. För att i möjligaste mån garantera att systemet får en enhetlig tillämpning bör regeringen i förordning eller, efter

delegation, kriminalvården i föreskriftsform reglera vilka förmåner som erbjuds och vilka skyldigheter som intagna har på en viss nivå. Vilka krav på intagna som kommittén föreslår skall tas in i lagen behandlas i avsnitt 10.1. Vilka förmåner kommittén föreslår skall ingå i förmånssystemet behandlas i avsnitt 22.2.

Förmånssystemet förutsätter vidare en fungerande verkställighetsplanering, se vidare kommitténs förslag i avsnitt 7.2. Av verkställighetsplanen skall således framgå vilka krav som ställs på den intagne och hur dessa kan uppnås. När den intagne uppfyller de krav som ställs för uppflyttning till en högre nivå skall denne också flyttas upp till nästa, högre nivå. Detta sker i samband med omprövning av verkställighetsplanen. På motsvarande sätt skall beslut om nedflyttning fattas när en intagen inte längre uppfyller de krav som ställs på honom eller henne i verkställighetsplanen efter uppflyttning till en viss förmånsnivå.

Av kriminalvårdens allmänna skyldighet att utöva tillsyn över hur verksamheten bedrivs följer givetvis en skyldighet att tillse att förmånssystemet tillämpas i enlighet med gällande regler.

Som nämnts ovan i avsnitt 11.2 kan förmånssystemet ha en disciplinär effekt i den meningen att det stärker personalens möjligheter att upprätthålla ordning och säkerhet. Detta är givetvis viktigt för att minska risken för att ordningsstörningar motverkar det återfallsförebyggande arbetet. Men det är viktigt att här framhålla att kontrollen av intagna aldrig får bli ett självändamål för systemet. Kriminalvården skall alltid bedrivas humant och med respekt för varje intagens människovärde. Förmånssystemet skall därför endast fungera som ett av flera medel för att nå målet med den intagnes samhällsanpassning. Det är således viktigt att verksamheten bedrivs med den målsättning som satts upp för den nivå som gäller för avdelningen. Detta förutsätter att personalen har erforderlig kompetens för det återfallsförebyggande arbetet. Personalen måste även ha förmåga att uppmuntra och motivera den intagne att bryta med sin kriminella livsstil men också att sätta gränser. Det krävs en professionell tydlighet där god omvårdnad på vissa avdelningar måste kunna kombineras med krav på hög säkerhet. Det återfallsförebyggande arbetet måste självfallet också bedrivas nära de intagna på motsvarande sätt som sker i säkerhetsarbetet.

Lagteknisk lösning

Den särbehandling av intagna som förmånssystemet innebär bör ha stöd i lag.

Ett förmånssystem som innebär att intagna kan förtjäna vissa anstaltsförmåner kan utformas på olika sätt. Det kan vara uppbyggt så att tilldelandet av förmåner sker individuellt och oavsett anstaltsplacering. Men det kan också vara så att förmånerna i fråga tillhandahålls avdelningsvis och är tillgängliga för de intagna som kvalificerar sig för vistelse på en avdelning med ett högre utbud av förmåner.

Alltsedan tillkomsten av KvaL har en åtskillnad gjorts mellan olika anstalter och olika avdelningar utifrån den behandling eller den särskilda vård som erbjuds. Enligt kommitténs mening bör det mot denna bakgrund vara en relativt enkel lösning att införa ett förmånssystem genom att inrätta avdelningar där innehållet i den dagliga verksamheten är så attraktivt att det fungerar som påverkan i önskad riktning. Förmånssystemet bör således kunna bygga på att man inför en nivåskillnad mellan olika avdelningar beroende på utbudet av anstaltsförmåner.

Av uppgifter som kommittén inhämtat om tillämpningen av det engelska förmånssystemet framgår att för närvarande befinner sig cirka 2 procent av de intagna på grundnivån, 74 procent på mellan-nivån och 24 procent på den förhöjda nivån.

Förmånssystemet innebär att intagna i större utsträckning än i dag kommer att behöva förflyttas mellan avdelningar av olika nivåer. Ett avdelningsvis upplagt förmånssystem förutsätter således en lägre beläggningsgrad än nuvarande och beträffande vissa anstalter även en annan anstaltsutformning.

Mot bakgrund av att kommittén har i uppdrag att lämna ett organisationsoberoende förslag och med hänsyn till den återhållsamhet som i nuvarande statsfinansiella läge måste iaktas i fråga om nya åtaganden har kommittén stannat för att inte i lag begränsa förmånssystemets tillämpning till avdelningar. Den uppbyggnad av förmånssystemet som kommittén föreslår underlättas emellertid om alla intagna på en viss avdelning befinner sig på samma nivå i systemet.

Kommittén har valt att inte i lag ange vilka förmåner som ingår i systemet eller att där definiera vad som avses med en förmån. Detta ger regeringen eller, efter delegation, kriminalvården möjlighet att bestämma vilka förmåner som skall erbjudas på olika förmåns-

nivåer. När det gäller utslussning har en koppling i lag dock gjorts i den meningen att placering på en förhöjd nivå eller den högsta nivån i förmånssystemet är en förutsättning för att beviljas en sådan åtgärd. Kommitténs förslag till utformning av förmånssystemet finns i kapitel 22.

Ett beslut om förflyttning mellan olika nivåer skall fattas i samband med omprövning av verkställighetsplanen. I avsnitt 11.3.3 behandlas frågan när sådan omprövning skall ske. Kommittén utgår från att detta beslut som regel sammanfaller med att den intagne också fysiskt blir placerad på en avdelning där det endast finns intagna som befinner sig på samma nivå i förmånssystemet, dvs. med ett placeringsbeslut. Om det i undantagsfall inte skulle vara möjligt att inom rimlig tid förflytta den intagne till en avdelning som håller den förmånsnivå den intagne flyttats upp i så ger lagregeln utrymme för att anstalten ändå tilldelar den intagne sådana särskilda förmåner, som är förbehållna intagna på ifrågasvarande nivå. Detta förutsatt att det av ordnings- eller säkerhetsskäl är möjligt på den avdelning där den intagne för tillfället är placerad.

För att förmånssystemet skall fungera på avsett sätt torde det som regel vara nödvändigt att fysiskt skilja intagna på grundnivån från de intagna som befinner sig på någon av de förhöjda nivåerna. Det finns en ökad risk för att de intagna som beviljas permissioner utsätts för påtryckningar från övriga intagna att ta in narkotika, pengar eller annan otillåten egendom i anstalt. Risken för otillåtna transaktioner inom anstalten ökar vidare om vissa intagna får högre ersättning eller får ta in fler tillhörigheter än andra intagna. Det torde därför inte med hänsyn till ordningen och säkerheten vara möjligt att tilldela endast vissa men inte andra intagna på en avdelning förmåner i form av fler tillhörigheter. Intagna som befinner sig på någon av de förhöjda nivåerna skulle fysiskt sett kunna vara placerade på samma avdelning men samtidigt ha olika sysselsättningar, olika ersättning, olika möjligheter att delta i fritidsaktiviteter, i viss utsträckning även olika gemensamhetstid, olika många besöks- eller telefonsamtalstillfällen samt permissions-tillfällen beroende på vilken nivå de befinner sig på.

Den nya lagen är uppbyggd så att vissa grundläggande förmåner som en intagen kan få och de inskränkningar som är möjliga i de intagnas handlingsfrihet framgår av lagen. Inom ramen för lagreglerna skall dock regeringen eller, efter delegation, kriminalvården ha möjlighet att utfärda föreskrifter om i vilken utsträckning en viss förmån skall tillhandahållas intagna och likaså i

vilken mån inskränkningar skall göras och i så fall omfattningen av dessa.

I lag skall som redan angetts tas in en bestämmelse som skall ligga till grund för kriminalvårdens möjlighet att differentiera förmåner mellan intagna beroende på deras skötsamhet. Dessutom regleras i lagen vilka förmåner som skall tillhandahållas intagna i form av lämplig sysselsättning, ersättning för deltagande i sysselsättning m.m., lämplig fritidssysselsättning, gemensamhet med andra intagna, tillhörigheter, kontakter med omvärlden och olika former av vistelser utanför anstalt. Tillhandahållandet av dessa förmåner är som regel beroende av att det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet och i vissa fall även de intagnas behov av behandling. Att så är fallet framgår av respektive bestämmelse om t.ex. fritidsaktiviteter och gemensamhet med andra intagna. Även möjligheten att ta emot besök är villkorad av att det är lämpligt och att besöket inte innebär en risk med hänsyn till ordning eller säkerhet i anstalten, att det kan motverka den intagnes anpassning i samhället eller att besöket annars kan vara till skada för den intagne eller annan.

I lagen regleras också under vilka förutsättningar inskränkningar i dessa förmåner får ske och när olika tvångs- och kontrollåtgärder får vidtas. Av lagen framgår således när en intagen får avskiljas från gemensamheten med andra intagna, när ett besök, brev, telefonsamtal eller annat elektroniskt meddelande skall kontrolleras och när det gäller besök vilka olika former av kontroll som finns. Vidare anges i lagen under vilka förutsättningar den intagne får kroppsvisiteras, kroppsbesiktigas, får föreläggas att lämna prover och får beläggas med fängsel. Även kriminalvårdens skyldighet att utöva den kontroll som är nödvändig, möjligheten att undersöka intagnas bostadsrum och egendom som återfinns inom anstaltsområdet är reglerad i likhet med möjligheten att fotografera intagna.

En effektiv verksamhet förutsätter dock att regeringen eller, efter delegation, kriminalvården ges möjlighet att inom de ramar som ges i lag bestämma i vilken omfattning förmåner kan tillhandahållas intagna. Avgörande skall vara graden av skötsamhet för en viss grupp intagna. Regeringen eller kriminalvården bör på motsvarande sätt ges möjlighet att besluta föreskrifter om inskränkningar i olika förmåner och om tvångs- och kontrollåtgärder skall ske och i så fall i vilken utsträckning det skall ske. Avgörande för detta skall vara den risk som allmänt kan antas finnas ur ordnings-,

säkerhets- eller behandlingssynpunkt för en viss grupp intagna. Med en viss grupp intagna avses då en av kriminalvården centralt bestämd grupp, dvs. intagna på en viss avdelning, eller om förmånssystemet inte sammanfaller med avdelningsindelningen i vart fall intagna på en viss nivå i förmånssystemet. Föreskrifterna kan även avse en hel anstalt om det skall gälla samma regler med hänsyn till ordning, säkerhet och behovet av behandling för alla intagna där. Tilläggas kan att den allmänna proportionalitetsprincipen gäller såväl vid utformandet av föreskrifter som vid beslut i enskilda fall.

Skötsamhetskriteriet

Kommittén har övervägt om man i lag skall ange ett rent skötsamhetsrekvisit som kriterium för uppflyttning till högre nivåer i förmånssystemet. Den dömdes skötsamhet har tidigare beaktats i samband med villkorlig frigivning. Som närmare beskrivits i avsnitt 3.5 togs emellertid skötsamhetsrekvisitet bort i samband med 1974 års kriminalvårdsreform.

Det är viktigt att det är de intagna som är motiverade till den förändring som krävs för att leva ett icke-kriminellt liv och som är beredda att börja ta ett eget ansvar för sin verkställighet som kommer i åtnjutande av den belöning som en bättre anstaltsvistelse utgör. Det är på dessa intagna som kriminalvården skall lägga ner de huvudsakliga resurserna vad gäller det återfallsförebyggande arbetet.

Med ett rent skötsamhetskrav finns det en risk att förmånssystemet främst kommer att premiera manipulativa intagna som inte har något intresse av att förändra sin livsföring. I doktrinen har uttalats att om man lägger vikt vid skötsamhet på anstalten förbiser man dels att livet på en anstalt i grunden skiljer sig från ett liv i samhället, dels att en demonstrerad skötsamhet kan vara spekulativ (Jareborg, Nils, Zila, Josef, Straffrättens påföljdslära, Stockholm 2000, s. 98).

När regeringen beslutar i ett ärende om nåd är förutom den dömdes skötsamhet även dennes utveckling under anstaltsvistelsen av betydelse. Utredningen om frigivningsprövning av livstidsdömda föreslog också i betänkandet Frigivning från livstidsstraff (SOU 2002:26) att dessa omständigheter, tillsammans med andra, skulle utgöra kriterier vid frigivningsprövningen. Med den intagnes utveckling under anstaltstiden avsågs enligt utredningen inte i första hand utvecklingen på det personliga planet utan främst hans villighet att

medverka vid genomförandet av den verkställighetsplan som har utarbetats för honom. Kommittén delar den utredningens slutsatser vad gäller utformningen av skötsamhetskriteriet. Den domde kan genom att använda verkställighetstiden på ett meningsfullt sätt själv påverka tidpunkten för uppflyttning till högre nivåer i förmånssystemet.

När det gäller förmånssystemet anser kommittén emellertid att skötsamhetskravet kan anges genom en hänvisning till den allmänna regel som kommittén föreslår gälla för intagna i anstalt, se vidare avsnitt 10.1. Det innebär att en förutsättning för uppflyttning till en högre nivå är att den intagne visar hänsyn mot anstaltspersonal och medintagna, rättar sig efter de ordningsregler som är förenade med vistelse i anstalt och följer verkställighetsplanen.

Uppflyttning till högre nivåer i förmånssystemet bör förutsätta att den intagne respekterar ordningsreglerna på avdelningen i den meningen att den intagne exempelvis

- a) inte utövar våld eller hot mot eller på annat sätt trakasserar personal eller andra intagna,
- b) inte utövar annan kriminell verksamhet i anstalt,
- c) avhåller sig från att använda droger och alkohol,
- d) visar drogfrihet genom att lämna begärda prover,
- e) avhåller sig från betalnings- och lånetransaktioner med andra intagna, samt
- f) följer personalens anvisningar.

Förmågan att ta eget ansvar kan givetvis variera stort mellan intagna beroende på de skilda förutsättningar och behov intagna har. Det avgörande skall därför vara den intagnes vilja och förmåga att utifrån sina egna förutsättningar skapa förändring.

Av betydelse för om den intagne skall beviljas förflyttning till högre nivåer bör vara – förutom ett gott uppförande i allmänhet – sådana omständigheter som den intagnes delaktighet i verkställighetsplaneringen och vilja att fylla verkställigheten med ett konstruktivt innehåll, den intagnes engagemang i anvisad sysselsättning och intresse av att följa den upprättade verkställighetsplanen.

Att den intagne skall följa verkställighetsplanen och även i övrigt rätta sig efter de regler som gäller för verkställigheten för att kunna placeras på en förhöjd nivå bör komma till klart uttryck i lag-

stiftningen. Det bör ske genom att uppflyttning till en förhöjd nivå görs beroende av att den intagne uppfyller de krav som föreslås gälla för intagna i avsnitt 10.1. När det gäller provtagning föreslås att det införs en uttrycklig regel om att prov får tas som villkor för uppflyttning till en högre nivå i förmånssystemet (se avsnitt 18.6.2). Den intagnes uppförande är även en omständighet som, tillsammans med andra, blir avgörande vid valet av placering av den intagne, se vidare kapitel 9.

Tillhörighet till kriminella gängbildningar eller anknytning till internationell brottslighet kan vara omständigheter som diskvalificerar en intagen från möjligheten att bli uppflyttad till en förhöjd nivå i förmånssystemet. Avgörande blir om det, på grund av den intagnes tidigare uppförande och delaktighet i verkställigheten, finns anledning anta att den intagne kommer att respektera de regler som gäller för intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet.

När det gäller missbrukare får en bedömning göras utifrån den intagnes motivation till förändring. En intagen som är inställd på att genomgå behandling för sitt missbruk bör givetvis få möjligheter till det. På en avdelning med ett förhöjt utbud av förmåner föreslås gälla ett krav på dokumenterad drogfrihet. En förutsättning för att dessa avdelningar skall kunna hållas drogfria är, enligt kommitténs mening, att man uppställer höga inträdeskrav för placering där. Det är också en mer human ordning att ha en restriktiv bedömning vid beslut om uppflyttning till en förhöjd nivå i förmånssystemet så att man kan hålla nere antalet nedflyttningar av intagna som misslyckas med att hålla sig drogfria. För att det skall vara möjligt för det stora antalet missbrukare i anstalt att avancera i förmånssystemet bör en viss skillnad göras mellan den första förmånsnivån, nivå 2, och nästa förmånsnivå, nivå 3, på det viset att det inte bör behövas en så lång tids drogfrihet för att kvalificera sig för nivå 2 som för att kvalificera sig för nivå 3.

Misskötsamhetskriteriet

Vid bedömningen av om en intagen skall anses så misskötsam att han eller hon inte längre uppfyller de krav som ställs på den som är inplacerad på förhöjd nivå skall en helhetsbedömning göras av den intagnes beteende. Om en intagen inte längre deltar i syssel-

sättningen och inte heller i övrigt följer verkställighetsplanen bör nedflyttning som regel ske. Nedflyttning kan givetvis även ske om en intagen är misskötsam genom att utöva våld eller hot mot personal eller andra intagna eller genom att trakassera dem, genom att utöva kriminell verksamhet i anstalten, använda droger eller alkohol, vägra lämna begärda urin- och blodprover eller genom att på annat sätt vägra följa personalens anvisningar. Eftersom det skall göras en helhetsbedömning av den intagnes uppförande behöver inte en enstaka händelse medföra nedflyttning. Det är ibland tillräckligt med en varning, se kapitel 20. Som närmare utvecklas i sistnämnda avsnitt är det också viktigt att man undviker dubbla sanktioner för samma förseelse. Det kan emellertid inte uteslutas att också en enstaka förseelse, t.ex. införande av narkotika eller vapen i anstalt, är så allvarlig att den medför såväl nedflyttning i förmånssystemet som en polisanmälan.

Som framhållits på flera håll i betänkandet är det viktigt att intagna överförs till öppnare förhållanden så snart säkerheten tillåter det. Den intagne skall, som angetts i avsnitt 9.2.4 inte själv kunna motsätta sig en förflyttning. En intagen som vägrar medverka till en förflyttning till en anstalt med lägre säkerhetsgrad skall följaktligen inte längre anses uppfylla de krav som ställs på den förmånsnivå han eller hon befann sig på när förflyttningen var aktuell.

11.3.3 Närmare om upp- och nedflyttning i förmånssystemet

En intagen som följer verkställighetsplanen skall efter hand flyttas upp till högre nivåer. När uppflyttning skall ske regleras i verkställighetsplanen.

En intagen som är placerad på en förhöjd nivå i förmånssystemet skall om han eller hon på grund av misskötsamhet inte längre uppfyller förutsättningarna för denna placering flyttas ned. Nedflyttning skall alltid innebära att den intagne placeras i grundnivån. Om den intagne återgår till att följa sin verkställighetsplan och även i övrigt är skötsam skall han eller hon dock ha möjlighet att relativt snabbt bli uppflyttad till den nivå han eller hon tidigare var placerad på.

Frågor om upp- eller nedflyttning skall prövas i samband med omprövning av verkställighetsplanen. Med hänsyn till att det kommer att gälla väsentligt striktare verkställighetsregler för

intagna på grundnivån än för intagna på de förhöjda nivåerna anser kommittén att en placering i grundnivån bör omprövas i vart fall varannan månad. I övrigt måste kriminalvården få utarbeta anvisningar för när omprövning bör ske.

12 Sysselsättning

12.1 Gällande regelverk

En intagen skall, enligt 10 § första stycket KvaL, beredas lämplig sysselsättning i form av arbete, undervisning, utbildning, arbetsutbildning, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk eller någon annan lämplig sysselsättning som såvitt möjligt främjar utsikterna för den intagne att efter frigivningen inordna sig i samhället. Med särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk avses vad som inom kriminalvården benämns brotts- och missbruksrelaterade program (jfr prop. 1997/98:95 s. 50).

Rätten för en intagen att beredas lämplig sysselsättning under anstaltsvistelsen motsvaras i dag av en sysselsättningsplikt. En intagen är således, enligt 12 § KvaL, skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisats honom eller henne. Den som vägrar att delta i anvisad sysselsättning kan tilldelas en disciplinär påföljd och får inte någon ersättning från anstalten. Undantag gäller för den som erhåller ålderspension eller viss annan ersättning från socialförsäkringssystemet. Även personer som uppbär socialförsäkringsförmåner kan i viss utsträckning åläggas sysselsättningsplikt. Så kan t.ex. vara fallet om lämplig sysselsättning kan hittas åt en person som uppbär sjukbidrag.

Sysselsättningens omfattning och förläggning i tid regleras i kriminalvårdens föreskrifter. Eftersom sysselsättning kan bestå inte bara av arbete och utbildning utan också av deltagande i något annat slags program används termen programtid för den tid som en intagen deltar i ordnad sysselsättning.

Anstalterna har numera möjlighet att tillämpa flexibel programtid. Programtiden får inte understiga 30 timmar per vecka och får inte heller överstiga 40 timmar per vecka. På många anstalter är de intagna sysselsatta högst 35 timmar per vecka. Rätten att ha en

flexibel programtid infördes för att föreskrifterna bättre skall överensstämma med verkligheten på anstalterna.

12.2 Programverksamheten

Inom kriminalvården har det under senare år pågått ett arbete med att utveckla ett mer målinriktat verkställighetsinnehåll. Detta har bl.a. kommit till uttryck i tillkomsten av programverksamhet. Programverksamheten delas in i arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterade program (i betänkandet kallade påverkansprogram) och annan strukturerad verksamhet.

12.2.1 Arbete

Vilka arbeten som erbjuds intagna varierar mellan olika anstalter. Det kan vara industriellt arbete, jordbruks- och skogsarbete, hantverksarbete eller servicearbete av olika slag. Servicearbetet omfattar lokalvård, mark- och anläggningsarbete, reparation, underhåll, förråds- och trädgårdsarbete, tvätt- och kökshandräckning.

12.2.2 Utbildning

Anstalterna tillhandahåller grundläggande och gymnasial utbildning, formell vuxenutbildning i form av svenska för invandrare samt viss yrkesinriktad utbildning. Yrkesinriktade utbildningar är vanligtvis yrkesförberedande och finansieras till största delen av Arbetsmarknadsverket. Det finns även vissa möjligheter att under verkställigheten läsa kurser på högskole- och universitetsnivå. Sistnämnda utbildningar sker ofta i form av distanskurser.

Intagna i kriminalvårdsanstalt är undantagna från rätten till kommunal vuxenutbildning i form av grundläggande vuxenutbildning, jfr 11 kap 10 § skollagen (1991:1107). De är även undantagna från sådan gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning som anordnas inom en kommun, se 11 kap. 19 § skollagen. Det är i stället kriminalvården som ansvarar för att tillhandahålla intagna sysselsättning i form av t.ex. studier. Kriminalvården upphandlar därför utbildningar enligt lagen

(1992:1528) om offentlig upphandling av en rad olika utbildningsanordnare. Det kan vara kommunal vuxenutbildning men även utbildningar anordnade av studieförbund, folkhögskolor och privata utbildningsföretag. Kriminalvården bedriver i dag ett nära samarbete med Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), vilket är en myndighet under Utbildningsdepartementet med uppdrag att utveckla vuxenutbildningen och möjliggöra ett flexibelt lärande. Från den 21 februari 2005 gäller att lärare som regel skall anställas av kriminalvården. Rektorsfunktion och betygsutfärdande hanteras av CFL.

Utbudet av studier kan variera något mellan olika anstalter. Kriminalvården har också, i linje med samhällets vuxenutbildningspolitiska mål, valt att prioriterat de intagna som har lägst utbildning.

Genom ett samarbete med Arbetsmarknadsverket kan de intagna erbjudas yrkesutbildningar där de också får vägledning av arbetsförmedlare. Angående samverkan med andra myndigheter, se vidare avsnitt 6.2.

12.2.3 Påverkansprogram

Påverkansprogrammen inriktas mot åtgärder som visats eller kan antas leda till att risken för återfall i brott minskar. Påverkansprogrammen kan ta sikte på arten av ett missbruk som t.ex. alkohol-, narkotika-, våldsbrotts- eller sexualbrottsrelaterade program. De kan också vända sig till en viss målgrupp som t.ex. brottspreventiva ungdoms- och kvinnoprogram. Programmen syftar till förändrade attityder och beteenden men det ingår även motivationshöjande moment i dem.

De vanligaste programmen mot allmän kriminalitet är Cognitive Skills, One To One och Brottsbrytet. Bland alkohol- och narkotikarelaterade program kan nämnas Våga välja, PRISM och 12-steps programmet. Det finns dessutom ett program som tar sikte särskilt på våld och framför allt ungdomars våld, ART (aggression-replacement-training) och ett program, ROS (relation och samlevnad), som är avsett särskilt för sexualbrottsdömda. Cognitive Skills, Brottsbrytet, Våga välja, 12-stepsprogrammet, ART och ROS genomförs i grupper. PRISM och One To One är program som bygger på individuella samtal mellan den intagne och handledaren.

Cognitive Skills är ett pedagogiskt påverkansprogram som utvecklades i Kanada på mitten av 1980-talet och som har använts i Sverige sedan 1994. I programmet lär sig de intagna att definiera och lösa problem, utveckla sociala färdigheter, hantera känslor och tänka kreativt, fördjupa medvetenheten om värderingar och att utveckla det kritiska tänkandet. Syftet är att försöka förändra de intagnas beteende och attityder. Nyligen har ett kanadensiskt påbyggnadsprogram införts för intagna som har genomgått Cognitive Skills. I påbyggnadsprogrammet går man närmare in på deltagarnas egna erfarenheter.

Ett nytt och kortare program, ETS (Enhanced Thinking Skills), kommer att introduceras under hösten 2004. Detta program är avsett att ersätta eller i vart fall komplettera Cognitive Skills. ETC är billigare eftersom kriminalvården inte behöver betala för sin användning av det programmet som man måste göra för användningen av Cognitive Skills.

I One-to-One skall deltagaren bearbeta sina tankemönster, öva problemlösning, attitydförändring, självkontroll samt social färdighetsträning. Det sker i en serie samtal under en längre tid, upp till fyra eller fem månader. One-to-One kommer ursprungligen från Storbritannien.

PRISM är ett program som riktar sig till dem som missbrukar alkohol, narkotika, tabletter eller är blandmissbrukare och där kriminaliteten är kopplad till missbruket. Inom ramen för programmet möts klienten och en programledare vid 20 tillfällen och samtalar kring klientens drogberoende. PRISM infördes i mars 2003 och kommer ursprungligen från Storbritannien.

Brottsbrytet är ett så kallat allmänt kriminalitetsprogram, som har utarbetats i Sverige. Programmet fokuserar på deltagarens kriminalitet och de specifika faktorer som kan antas påverka risken att just han eller hon återfaller i brott. Vanligtvis bedrivs programmet under cirka sex veckor.

Våga Välja är ett program inriktat på narkotikamissbrukare. Det bygger på att deltagarna träffas gruppvis vid 27 tillfällen och handledaren försöker påverka deltagarna att sluta använda droger. Programmet kommer ursprungligen från Kanada.

12-stepsprogrammet är ursprungligen en behandlingsmetod utarbetad av Anonyma Alkoholister (AA). Det består av tolv steg som skall leda till ett nyktert liv, men behandlingen kan även användas med gott resultat på narkotikamissbrukare. Programmet

kallas även ibland för Minnesotamodellen och har sitt ursprung i USA.

Programmet ART riktar sig främst till aggressiva och utåtagerande ungdomar. Det kommer ursprungligen från USA. Programmet består av tre delmoment; social färdighetsträning, hantering av ilska och moralisk träning. De som genomgår behandlingen träffas gruppvis tre gånger i veckan i cirka tio veckor.

ROS (Relation och samlevnad) är ett program som enbart riktar in sig på sexualbrottslingar. ROS är en svensk version av ett kanadensiskt program och innehåller 78 timmars behandling i grupp med möjlighet att ha kompletterande individualterapi. Programmet bedrivs tre gånger i veckan under sammanlagt 18 veckor. För närvarande bedrivs det på försök på sju anstalter som har platser för sexualbrottsdömda. I Göteborg har en förkortad version av programmet introducerats inom frivården. Där genomförs ROS också i individuell form.

För närvarande pågår vidare ett samarbete mellan svensk och engelsk kriminalvård i syfte att ta fram ett nytt program inriktat på män som dömts för våld i nära relation (VIN). Avsikten är att det nya programmet skall prövas i Sverige inom kort.

Samtliga program skall granskas och godkännas av ett vetenskapligt råd, en ackrediteringspanel, för att säkerställa att programmen har vetenskapligt dokumenterade effekter på återfall i brott. Ackrediteringsprocessen sker i två steg. Först presenteras ett programförslag, där panelen tar ställning till om programmet i fråga är lämpligt att satsa på. Om programförslaget blir godkänt kan det bli aktuellt med ackreditering av programmet.

Programmen Cognitive Skills och One-To-One är villkorat ackrediterade eftersom det saknas system för uppföljning. Förhoppningen är att ett sådant system som bygger på centralt datorstöd kan tas i bruk i början av 2005 och att programmen därefter kan bli fullt ackrediterade. Programmen ART, Våga Välja, ROS och Brottsbrytet har samtliga blivit godkända för att användas inom kriminalvården. Förutsatt att förberedelsearbetet sker planenligt kommer dessa program att bli aktuella för en ackrediteringsansökan under 2005.

12.2.4 Annan strukturerad verksamhet

Andra former av ersättningsberättigade sysselsättningar benämns "annan strukturerad verksamhet". Med sådan verksamhet avses arbetsträning, social färdighetsträning, ersättningsberättigad självförvaltning och friskvård, skapande verksamhet, särskilda aktiviteter för pensionärer och arbetshandikappade, kultur- och studiecirklar, biblioteksverksamhet och annan jämförbar verksamhet.

12.3 Överväganden

12.3.1 Den intagnes rätt till lämplig sysselsättning

Kommitténs förslag: En intagen skall ges möjlighet till lämplig sysselsättning i form av arbete, utbildning eller annan verksamhet som underlättar anpassningen till samhället och även i övrigt minskar risken för att han eller hon begår brott.

Kommitténs bedömning: För närvarande uppfylls inte lagens krav på att intagna skall tillhandahållas lämplig sysselsättning i anstalt. För att kriminalvården skall kunna uppfylla kravet på att bereda intagna lämplig sysselsättning måste utbudet av såväl arbete som studier i anstalt förbättras, de intagna beredas sysselsättning under en programtid som omfattar 40 timmar och sysselsättningen så långt det är möjligt utformas efter varje intagens behov och förutsättningar. Den av kommittén föreslagna regeln om lämplig sysselsättning innebär ingen förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

Utgångspunkter

Sysselsättningen är en mycket viktig del i det återfallsförebyggande arbetet. Många av de intagna har en bristande kompetens vad gäller såväl arbetslivserfarenhet som grundläggande utbildning och förmåga att socialt anpassa sig till ett liv utan kriminalitet.¹ Det är därför viktigt att intagna genom sysselsättningen i anstalt ges

¹ Jfr Fångars levnadsförhållanden, 1999, Kriminologiska Institutionen, Stockholms universitet. Av rapporten framgår att 15 procent saknar fullbordad utbildning jämfört med 0,3 procent av befolkningen och att mindre än hälften (46 procent) av de intagna har utbildning över lägsta obligatoriska nivå jämfört med befolkningens 84 procent.

möjlighet att öka sina kunskaper och sin förmåga att anpassa sig i samhället. Om verkställighetstiden tas till vara på ett meningsfullt sätt ökar förutsättningarna för intagna att efter frigivningen leva ett laglydigt liv. Detta stärker skyddet för samhället och enskilda och är också av samhällsekonomisk betydelse.

Utgångspunkten i samhället är att var och en skall försörja sig själv genom arbete alternativt förbereda sig för arbetslivet genom studier. Detta bör givetvis även gälla för intagna på anstalt. För intagna är det också viktigt att genom fasta rutiner med arbete alternativt studier förbereda sig för livet i frihet. Inom anstalterna bör man därför göra stora ansträngningar för att erbjuda teoretisk och praktisk utbildning samt meningsfull arbetsträning. Denna utgångspunkt överensstämmer med innehållet i rekommendation nr 3 angående Europeiska Fängelseregler utfärdade år 1987 av Europarådets Ministerkommitté (se särskilt reglerna 64, 66 och 71).

Andra myndigheters primära ansvar, t.ex. Arbetsmarknadsverkets ansvar för att bereda den som är arbetslös möjligheter till arbete, kvarstår även när en person avtjänar ett fängelsestraff. Kommittén behandlar samverkan mellan myndigheter i avsnitt 6.2. Här kan dock konstateras att det förhållandet att intagna som regel har samma rätt till samhällets stöd och hjälp som andra medborgare givetvis har betydelse för vilka olika sysselsättningsmöjligheter som bör finnas på en anstalt.

Utgångspunkten är att alla intagna skall behandlas lika. För den som inte har erforderliga tillstånd för att vistas respektive arbeta i Sverige är emellertid utbudet av erbjudna sysselsättningar begränsat. Kommittén utvecklar detta förhållande nedan.

Förmånen för en intagen att få delta i arbete, studier eller annan lämplig sysselsättning under anstaltsvistelsen bör, som i dag, anges i lag.

Utbud

En förutsättning för att intagna skall kunna beredas lämplig sysselsättning är att det över huvud taget finns sådan sysselsättning tillgänglig på anstalterna.

De flesta intagna sysselsätts kortare tid än 40 timmar, i vissa fall så kort tid som 30 timmar per arbetsvecka. Under 2002 berodde 39 procent av outnyttjade sysselsättningsstimmar på sysselsättnings-

brist². Det kan jämföras med att endast 5 procent berodde på sysselsättningsvägran. Dessutom finns det sysselsättningsbrist som inte framgår av statistiken.

Det är ett problem att kriminalvården inte kan anordna sysselsättning till intagna motsvarande 40 timmar per arbetsvecka. De senaste årens satsning på påverkansprogrammen har fått till följd att utvecklingen av arbetsdriften, yrkesutbildningen och utbildningsverksamheten har stannat av. På vissa anstalter har arbetsutbudet och utbildningsmöjligheterna t.o.m. försämrats. Flera åtgärder bör kunna vidtas i syfte att förbättra sysselsättningsutbudet. Det gäller särskilt arbetsdriften eftersom den utgör en väsentlig del av sysselsättningen på anstalt, närmare bestämt drygt en fjärdedel av all sysselsättningstid. Men det gäller även den teoretiska och praktiska utbildningen. Påverkansprogrammen bedrivs endast under några timmar per vecka och de största satsningarna på förbättringar bör därför koncentreras till det som bör vara den huvudsakliga sysselsättningen för intagna, dvs. arbete och utbildning. Anstaltstiden bör givetvis utnyttjas för att ge de intagna meningsfull arbetsträning, ändamålsenlig yrkesutbildning och förutsättningar för ett personligt ansvarstagande. Som komplement till anvisat arbete eller anvisade studier bör intagna som har behov av det få möjligheter att genomgå påverkansprogram. Kommittén utgår från att de sysselsättningssvårigheter som i dag sammanhänger med överbeläggning på vissa anstalter kommer att försvinna eller åtminstone minska radikalt som ett resultat av den planerade platsutbyggnaden.

Det är med denna utgångspunkt som kommittén tar ställning till frågan hur sysselsättningsutbudet kan förbättras inom kriminalvården. Det förhållandet att förmånssystemet ger den intagne möjligheter att utifrån sitt eget uppförande få del av ett bredare sysselsättningsutbud än vad som annars erbjuds behandlas närmare i avsnitt 11.2 och 22.2.2.

KVS har på uppdrag av regeringen redovisat utvecklingen av arbetsdriften i samband med redovisningen för 2003. I redovisningen konstaterar KVS att arbetsdriften under en lång följd av år stagnerat och utarmats. Delvis är detta en följd av att KVS, i enlighet med uppdrag i regleringsbrev m.m., prioriterat utvecklingen av påverkansprogrammen.

² Under 2002 utgjorde antalet outnyttjade sysselsättningstimmar 23 procent av det totala antalet sysselsättningstimmar.

Arbetsdriften vid anstalterna är, enligt KVS, omodern och det gäller såväl produktionsteknik som arbetsorganisation. Det finns behov av personalutbildning och nyrekrytering av personer med företagsekonomiskt kunnande. Till detta kommer att resursutnyttjandet är lågt. KVS lämnar i redovisningen om arbetsdriften flera förslag som kan effektivisera arbetsdriften och leda till besparingar för kriminalvården. KVS bedömer bl.a. att arbetsdriften skulle kunna effektiviseras genom en aktivare kundbearbetning, bättre personalutbildning, rekrytering av personer med företagsekonomiskt kunnande, förbättrad verksamhetsplanering, rationalisering av produktionsprocessen samt ev. också genom s.k. outsourcing, dvs. genom att sälja ut arbetsdriftsenheterna. I redovisningen tar KVS vidare upp flera åtgärder som kan vidtas för att ge intagna en meningsfull arbetsträning och en ändamålsenlig yrkesutbildning.

Det är även enligt kommitténs uppfattning viktigt att arbetsdriften moderniseras och att personalen har nödvändig kompetens. Arbetsdriften bör kunna utvecklas så att den så långt det är möjligt liknar den privata när det gäller produktivitet och kvalitet. Det bör finnas ett brett utbud av olika former av arbete, arbetsträning och utbildningar så att den enskildes behov av utveckling tillgodoses. Det måste givetvis vara fråga om aktivt deltagande. Det är t.ex. inte acceptabelt att sysslöshet på en verkstad registreras som arbete, vilket förekommer i dag (se KVS redovisning Utveckling av arbetsdriften). Ett stort problem i detta sammanhang är givetvis att de totala nettokostnaderna för arbetsdriften ökar fast intäkterna ökat något. Antalet timmar som intagna varit sysselsatta i arbetsdrift har inte ökat³. Hur arbetsdriften skall förbättras är en fråga som närmare får övervägas inom KVS.

Sysselsättningen skall givetvis vara inriktad på möjligheterna för den intagne att efter frigivningen få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, dvs. på den intagnes anställningsbarhet efter frigivningen. Det kan också framhållas att möjligheten till arbetsprövning är av väsentlig betydelse för den villkorliga frigivningen

³ Uppgifter från det s.k. EVA-projektet (Effektivisering av verkets arbetsdrift) inom kriminalvården. Av KVS rapport Kartläggning av verkets arbetsdriftsenheter, som innefattade 80 av totalt 85 av kriminalvårdens arbetsdriftsenheter, framgår att resursutnyttjandet och det ekonomiska utfallet är lågt, att intagna ofta inte får användning av arbetet efter frigivningen. Samtidigt visar utredningen att de fysiska förutsättningarna för att bedriva produktionsverksamhet generellt sett är bra. Vidare fungerar existerande kundrelationer i huvudsak väl. Kunderna har dock inte visat sig vara bra utifrån en ekonomisk utgångspunkt. Inte heller har omfattningen av arbetsorder varit tillräcklig.

eftersom man då har ett bättre underlag för att bedöma vad den intagne klarar.⁴

Det allmänna konjunkturläget och den allmänna tillgången på arbete på den öppna arbetsmarknaden har givetvis betydelse även för de intagnas möjligheter att få en anställning. Även om man tar hänsyn till nuvarande arbetsmarknadssituation bör det dock vara möjligt att genom olika åtgärder inom kriminalvårdens organisation förbättra de intagnas möjligheter att erhålla ett arbete efter frigivningen.

I planeringen är det nödvändigt att kriminalvården följer arbetsmarknadsprognoser så att yrkesinriktad utbildning bedrivs inom yrkesområden där arbetskraftsbrist förväntas i ett längre perspektiv. Yrkesinriktad utbildning måste också antingen följas upp under den fortsatta anstaltsvistelsen eller genomföras inom sådan tid före beräknad villkorlig frigivning att det finns realistiska möjligheter för den intagne att använda sina kunskaper efter frigivningen. Det är självklart viktigt att samarbetet med arbetsförmedlingarna fungerar i syfte att möjliggöra för intagna att få ett arbete efter frigivningen och sedan också behålla det.

Ett aktivt samarbete bedrivs i dag med Arbetsmarknadsverket. Av en rapport från Socialstyrelsen från april 1999 framgår att det s.k. KrAMi-programmet haft positiv betydelse för flertalet (37 personer eller 70 procent) av de 55 intagna som genomgått programmet (CuC-skrift 1999:5). KrAMi vänder sig i första hand till grupper av kriminella med hög risk för återfall. I programmet arbetar man med att förändra asociala attityder och värderingar; social träning och anställning för deltagarna är det övergripande målet. Inför 2005 har Arbetsmarknadsverket avsatt 30 miljoner kronor för arbetsmarknadsutbildning särskilt för intagna. Det är en höjning med 10 miljoner kronor jämfört med föregående år. Det sistnämnda förhållandet bör givetvis medföra att fler intagna får möjlighet att genomgå för dem lämpliga arbetsmarknadsutbildningar än vad som tidigare varit fallet.

Samverkan mellan olika myndigheter har stor betydelse för den intagnes möjligheter att börja leva ett samhällsanpassat liv efter frigivningen. I avsnitt 6.2 lämnar kommittén förslag till hur denna samverkan mellan olika myndigheter kan förbättras.

⁴ I Kanada inrättades 1992 en särskild myndighet inom kriminalvården, CORCAN, vars uppgift är att tillhandahålla intagna i federala fängelser sådan sysselsättning och sådana färdigheter som ger dem bättre möjligheter att erhålla ett arbete efter frigivningen.

Det är, enligt kommitténs mening, viktigt att intagna får möjlighet att utbilda sig. Det är särskilt viktigt att intagna som är motiverade till det kan få grundskole- och gymnasiekompetens. Som närmare angetts ovan är det kriminalvården som i dag ansvarar för intagnas utbildning. De stora besparingskrav som gällt för kriminalvården har under senare år försämrat de intagnas möjligheter att studera (se även JO 2002/03 s. 156). I KVS rapport Kriminalvårdens klientutbildning – Kartläggning, problembeskrivning och förslag till åtgärder, som redovisades hösten 2001, anges bl.a. att kriminalvården inte lyckats leva upp till de krav på utbildning som regeringen ställt i regleringsbrev under de senaste åren och att bristen på enhetlighet i innehållet och den lösa organisatoriska strukturen gör utbildningsverksamheten ineffektiv. Trots detta har kostnaderna för utbildningen ökat. Av rapporten framgår att det är vanligt med studieavbrott när intagna förflyttas till en ny anstalt och att det finns stora problem med att intagna inte får betyg efter en genomgången utbildning.

Kriminalvården har på olika sätt försökt förbättra utbildningsmöjligheterna för intagna. För närvarande håller den s.k. Lärcentrum-modellen på att utvecklas. Den bygger på att anstalterna anställer behöriga ämneslärare och att CFL (se ovan) tillhandahåller rektorsfunktion, pedagogisk ledning och utfärdande av betyg. Samtidigt införs nätbaserad distansundervisning. När projektet påbörjades 2003 ingick drygt 10 anstalter och några häkten i det. Den 21 februari 2005 beslutade KVS, efter en utvärdering av den hittillsvarande verksamheten, att Lärcentrum-modellen skall genomföras i hela landet före 2007 års utgång.

Genom en utbyggnad av den internetbaserade undervisningen kan kriminalvården på ett bättre sätt svara upp mot de intagnas behov av utbildning och därmed även ge en ökad tillgänglighet till olika utbildningar utan att det motsvaras av några större kostnader. En förutsättning för att intagna skall kunna erbjudas internetbaserad utbildning är att det kan ske med hänsyn till säkerheten. Här har givetvis den intagnes skötsamhet betydelse. Även möjligheterna för anstalten att kontrollera internetkommunikationen bör avgöra huruvida sådana studier kan medges. Eftersom många intagna har behov av lärarledning kan den internetbaserade utvecklingen antagligen inte helt ersätta traditionella undervisningsformer på anstalterna.

KVS har i en skrivelse till regeringen i juni 2004 föreslagit att ett gemensamt möte anordnas mellan företrädare för Justitie-

departementet och Utbildningsdepartementet rörande rätten till och genomförandet av vuxenutbildning för intagna. Skrivelsen behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.

Det är möjligt att intagnas möjligheter att få grundläggande utbildning kan förbättras genom en förändring av regelverket rörande utbildning. En översyn av skollagen inklusive regelverket kring vuxenutbildning sker för närvarande inom ramen för Utbildningsdepartementets beredning av 1999 års skollagskommittés betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) och promemorian Stöd till vuxnas lärande (Ds 2002:66). Promemorian har sin utgångspunkt i ett riksdagsbeslut från maj 2001 rörande vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:22). I promemorian föreslås intagna även framdeles vara undantagna från den kommunala vuxenutbildningen. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med hänsyn främst härtill lämnar kommittén inte något förslag rörande ansvaret för intagnas vuxenutbildning. Behovet av svenskundervisning för invandrare behandlas nedan. Se även kommitténs förslag i avsnitt 6.2.2 om ansvaret för dem som är inskrivna i anstalt men som vistas utanför anstalten.

Oavsett var utbildningsansvaret för dem som är intagna i anstalt framdeles kommer att ligga är det nödvändigt att få en centralt samordnad utbildningsverksamhet för intagna som så långt det är möjligt liknar den som står till buds ute i samhället.

Det är viktigt att den följer nationella styrdokument för vuxenutbildning och att lärarna är behöriga i de ämnen de skall undervisa i. Till detta kommer givetvis behovet av att från centralt håll tillse att de lärare som undervisar inom kriminalvården får kontinuerlig fortbildning, att deras kompetens utnyttjas för pedagogiska och inte kriminalvårdsspecifika arbetsuppgifter och att samarbetet fungerar med såväl det kommunala som det statliga utbildningsväsendet. För att kriminalvården skall kunna bedriva utbildningsverksamhet ser kommittén det som nödvändigt att det på central nivå finns skolledare som har till uppgift att tillse att de nationella vuxenutbildningsmålen följs och att lokala skol- och arbetsplaner upprättas. Men en pedagogisk ledningsfunktion finns också de nödvändiga förutsättningarna för att följa upp verksamheten, t.ex. hur stor del av de intagna som har läs- och skrivsvårigheter och för att få stöd med metoder och hjälpmedel för att hantera olika problem. I dag hyr kriminalvården en

rektorstjänst på heltid av CFL. Om det pedagogiska ansvaret skall ligga på CFL eller personal anställd av kriminalvården är en fråga som kommittén inte närmare går in på med hänsyn till att frågan för närvarande är föremål för beredning inom Regeringskansliet. På regional och lokal nivå bör det givetvis även finnas personal som tilldelats ett samordningsansvar för utbildningen på anstalten.

Genom samarbetet med CFL har kriminalvården i dagsläget inrättat en tillfällig ordning för betygsutfärdande. Den slutliga lösningen för betygsutfärdande beror givetvis på hur ansvarsfrågan för intagnas utbildning löses. Kommittén nöjer sig därför med att framhålla vikten av att en intagen får betyg efter genomgången utbildning på motsvarande sätt som människor ute i samhället får.

En intagen som påbörjat en utbildning i en anstalt eller på en avdelning skall om han eller hon förflyttas som regel kunna fortsätta sina studier på den nya anstalten eller avdelningen. I möjligaste mån skall studieavbrott undvikas när förflyttning sker till allt öppnare verkställighetsformer. För att den individuella studieplanen skall fungera bör givetvis studierna och resultatet av dessa dokumenteras i den intagnes verkställighetsplan.

Bristande kompetens hos personal får aldrig vara ett hinder för en intagen att genomgå en utbildning under anstaltstiden. Det finns dock exempel på situationer när t.ex. personalens bristande teknikkunskaper hindrat en intagen från att bedriva nätbaserade högskolestudier, trots att det finns tekniska förutsättningar för detta. Kriminalvården håller i dag på att utarbeta handböcker i högskole- och universitetsstudier som riktar sig till såväl intagna som personal. Dessa kommer att komplettera de kommande riktlinjerna rörande kriminalvårdens utbildning. Information till intagna och personal är emellertid inte tillräckligt. Även när det gäller högskole- och universitetsstudier finns behov av en central pedagogisk styrning. Hur högre studier skall beredas intagna framöver är en fråga som närmare får övervägas inom KVS.

När det gäller påverkansprogrammen har, som framgår av avsnitt 12.2.3, ett ackrediteringsförfarande införts i syfte att säkerställa att programmen har vetenskapligt dokumenterade effekter på återfall i brott. Endast ett program som efter prövning blir ackrediterat bör i princip kunna utgöra ett lämpligt sysselsättningsalternativ till arbete och studier. I konsekvens härmed bör försöksverksamhet bedrivas med försiktighet och beslut om sådan verksamhet fattas centralt.

Även när det gäller påverkansprogrammen finns behov av förbättringar. I BRÅ:s rapport om påverkansprogrammet Cognitive Skills (BRÅ rapport 2002:11) rekommenderas att antagnings- och rekryteringsproceduren av programledare bör ses över och förbättras, att programledarnas tillgång till vikarier och extern processhandledning bör förbättras, att övrig personal får bättre utbildning i programmets innehåll för att samarbetet rörande programdeltagarna skall kunna bli bättre och att utvärderingen av programmet bör fortsätta och utvidgas till jämförelser med sådana intagna som inte går programmet. Svensk forskning visar att programmet Cognitive Skills har en positiv effekt på återfall. Beroende på kontrollgrupp uppvisar de som genomgått programmen mellan 10 och 25 procents lägre risk för återfall.⁵ Tidigare engelska och kanadensiska studier visar en lägre effekt på återfallen. Den lägre effekten på återfall i England (i högriskgruppen 5 procents minskning i återfall och i låg-medium gruppen 14 procent) har förklarats med att man där pressade in så många deltagare som möjligt i programverksamheten och utbildade mängder av programledare och därmed förlorade kvaliteten i verksamheten. Till detta kom att programledarna inte fick erforderlig utbildning och handledning, vilket är ett krav för att de skall utföra ett bra arbete, som leder till ett positivt utfall. Andra faktorer av betydelse kan vara att man i England inte gjorde en grundlig bedömning av deltagarnas bakgrund och behov. I den stora satsning på påverkansprogram som i dag görs inom svensk kriminalvård bör man givetvis dra lärdom av erfarenheterna från andra länder. Förutom en återhållsamhet när det gäller att introducera nya program är det nödvändigt att handledarna för programmen har erforderlig kompetens. Beroende på programmets innehåll kan det ställa krav på psykolog- eller annan fackkunskap.

Om angivna förutsättningar uppfylls bör det finnas goda möjligheter att med påverkansprogrammen få ner återfallsfrekvensen i den målgrupp som respektive program tar sikte på. Av en undersökning vid psykologiska institutionen vid Göteborgs universitet (Upplevelser av vistelsen på anstalt) framgår att många av de kvinnliga intagna som genomgått olika former av påverkans-

⁵ Jfr doktorsavhandlingen *Enhancing health among drugusers in prison*, Anne H Berman, Stockholms Universitet 2004. I den avhandlingen mättes återfall upp till 36 månader från frigivningen. Det innebar att vissa endast mättes en kortare tid, t.ex. under ett år från frigivningen. I BRÅ:s rapport bestod analysgruppen av 339 manliga intagna som genomgick programmet Cognitive Skills under 1995, 1997-1998 eller 1999-2000. Av dem fullföljde 256 intagna programmet medan 83 hoppade av. Kontrollgruppen utgjordes av 570 personer.

program inom kriminalvården har uppfattningen att programmen gjort dem mer motiverade att bryta med tidigare missbruk och kriminalitet⁶. I BRÅ:s utvärdering av Kriminalvårdens särskilda narkotikasatsning från januari 2005 (rapport 2005:3) konstaterar BRÅ att man inte under en uppföljningstid om ett år kunde utläsa några effekter av narkotikasatsningen på återfallen i brott. En positiv förändring noterades dock och det var att intagna som vistats på en behandlingsavdelning och deltagit i ett program återföll något senare än en matchad kontrollgrupp som frigavs före narkotikasatsningen. Påverkansprogrammen har, enligt kommitténs mening, en viktig funktion som komplement till arbete eller utbildning. Kommittén vill dock understryka att man inte bör ha orealistiskt höga förhoppningar på effektiviteten av programmen. Även en begränsad minskning av återfallsfrekvensen är emellertid en framgång och motiverar fortsatta insatser på olika program.

Avslutningsvis vill kommittén betona vikten av att en genomgripande satsning görs beträffande såväl arbetsdriften som den teoretiska och praktiska utbildningen inom kriminalvården så att det i långt större utsträckning än i dag finns förutsättningar att erbjuda intagna en sysselsättning som de kan ha användning av när de frigges. Detta är en förutsättning för att kriminalvården skall kunna uppfylla sin skyldighet att ge intagna lämplig utbildning i dag. Om kriminalvården utarbetar metoder för att på mer individuell basis mäta sysselsättningens inverkan på risken att på nytt återfalla i brott förbättras givetvis också förutsättningarna för kriminalvården att bedriva ett effektivt påverkansarbete.

Sysselsättningsgrad

I likhet med vad som gäller i samhället i övrigt bör inriktningen inom kriminalvården vara att en intagen skall beredas sysselsättning under 40 timmar per vecka. Vissa program kan emellertid inte medföra så många timmars sysselsättning per vecka. Det bör därför vara möjligt att varva programtiden mellan t.ex. påverkansprogram och studier eller studier och arbete. Programtiden bör även kunna fyllas ut med andra uppgifter. I sysselsättningstiden bör t.ex. kunna ingå tid för läsläsning. Det skall inte således vara sysselsättningsbrist som gör att intagna inte har något meningsfullt att göra under anstaltsvistelsen. Programtiden kan även göras mer flexibel än i

⁶ 51 av 81 tillfrågade kvinnliga intagna svarade på enkäten, som inte är daterad.

dag. Viss sysselsättning, t.ex. självstudier, kan därför förläggas till tid efter kl. 17.00, dvs. efter ordinarie programtid i dag. Det bör dock framhållas att fritidsaktiviteter eller liknande sysselsättning inte bör inräknas i programtiden om 40 timmar, givetvis med möjlighet att göra undantag för om den intagne fungerar som ledare för aktiviteten. En annan sak är att det i verkställighetsplanen bör kunna förutsättas att deltagande sker i verksamhet utanför den egentliga programtiden, t.ex. idrottsverksamhet. Deltagandet i sådana aktiviteter kan vara en förutsättning för att den intagne skall vara kvalificerad för en förhöjd nivå i förmånssystemet. Som regel bör dessa aktiviteter dock inte ingå i de ersättningsgrundande timmarna.

Den intagnes behov och förutsättningar

En förutsättning för att en viss sysselsättning skall ha någon betydelse för den intagnes anpassning i samhället är att den intagne är sysselsatt i verksamhet som motsvarar hans eller hennes individuella behov och förutsättningar.

Det är givetvis viktigt att den intagne är sysselsatt i verksamhet som kan bli av betydelse för honom eller henne på sikt. En utgångspunkt bör därför vara att den huvudsakliga tiden ägnas åt studier eller arbete som kan förbättra de intagnas möjligheter att efter frigivning få ett arbete eller åt deltagande i påverkansprogram. Produktionsarbetet bör i högre utsträckning än i dag kunna innehålla inslag av lärande, träning och utbildning. Dessutom bör t.ex. arbete, studier och deltagande i påverkansprogram samordnas med varandra i syfte att fylla programtiden med en för den intagne så lämpligt innehåll som är möjligt. Det är också viktigt att tillvarata den enskildes särskilda förutsättningar. En intagen bör t.ex. kunna vara sysselsatt med att biträda den för kursen ansvariga läraren med vissa uppgifter. Intagnas särskilda kompetens, t.ex. i hantverk eller i annat yrke, bör givetvis tillvaratas.

Många intagna har bristfällig utbildning och det är inte ovanligt med läs- och skrivsvårigheter. Det finns ett stort behov av undervisning på grundskolenivå framför allt för de yngre. Alla som har behov av det bör därför erbjudas grundskoleutbildning. Under 2002 utgjorde utbildning, i likhet med tidigare år, endast 12 procent av den totala sysselsättningstiden. Det kan jämföras med att andelen sysselsatta i arbete utgjorde cirka 45 procent. Det

är givetvis mycket viktigt att kriminalvårdens prioriteringar mellan arbete å ena sidan och utbildning är väl avvägda. För den som är i behov av grundläggande utbildning bör sådan utbildning prioriteras framför arbete. Som närmare beskrivs i avsnitten 11.2–11.3 och 22.2.2 är den intagnes motivation avgörande för om han eller hon skall erbjudas gymnasieutbildning eller olika former av påbyggnadsutbildningar.

Kravet på att sysselsättningen skall vara lämplig för den intagne innebär att kriminalvården i det enskilda fallet skall pröva om den intagne kan ha användning av en viss utbildning efter frigivningen. Grundskoleutbildning skall intagna ha möjlighet att få. Vidare bör den som är motiverad till studier på högre nivå erbjudas gymnasieutbildning. Men när det gäller högre utbildningar kan det många gånger uppstå tveksamheter om utbildningens lämplighet för den intagne. Det kan vara fallet t.ex. om en intagen som är dömd för narkotikabrott vill läsa medicin, om en intagen som bedöms vara psykopat vill läsa psykologi, om en intagen dömd för ekonomisk brottslighet vill läsa ekonomi eller juridik eller om en intagen dömd för sexualbrott vill läsa till lärare i någon form. En intagen har visserligen i regel alltid möjligheter att på egen hand genomföra en viss utbildning genom studier på sin fritid i anstalt. Enligt kommitténs mening bör kriminalvården emellertid inte medverka i planeringen eller genomförandet av studier som kan anses olämpliga eller orealistiska för den intagne. För att i möjligaste mån få en likabehandling av intagna med samma förutsättningar bör kriminalvården lämpligen i sina riktlinjer för utbildningsverksamheten ange i vilka situationer en viss utbildning inte anses lämplig med hänsyn till den intagnes tidigare kriminalitet.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 omfattas för närvarande kommunernas skyldighet att tillhandahålla svenskundervisning för invandrare även de som är intagna i kriminalvårdsanstalt. I praktiken är det kriminalvården som står för sådan undervisning. Kommittén föreslår i nämnda avsnitt att det kommunala ansvaret även formellt skall upphöra och har funnit, att det inte finns anledning att ha en särskild lagregel om svenskundervisning för invandrare som är intagna i kriminalvårdsanstalt. Tillräckliga språkkunskaper utgör emellertid en väsentlig grund för en lyckad anpassning till samhället. Av kriminalvårdens skyldighet att tillhandahålla lämplig sysselsättning följer därför självklart också att den som saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket skall få utbildning i detta under anstaltsvistelsen. Det finns emellertid

anledning att se något annorlunda på de personer som skall utvisas efter avtjänat straff eller som saknar anknytning till det svenska samhället. Kommittén återkommer nedan till den frågan.

Den intagnes behov av viss utbildning och yrkesutbildning eller arbetsträning skall framgå av verkställighetsplanen, se avsnitt 7.2.

Det är inte alla intagna som har möjlighet att klara kraven på den öppna arbetsmarknaden. Även för dessa intagna är det viktigt med en planering som bygger på den intagnes specifika behov och förutsättningar för en viss sysselsättning, t.ex. arbetsträning. Sysselsättning i form av t.ex. arbete är också ett alternativ till sysslolöshet och fyller en viss terapeutisk funktion.

De intagna som bedöms vara i behov av att delta i påverkansprogram bör givetvis ha möjlighet till detta.

Påverkansprogrammen utgör i dag endast 5 procent av den totala programverksamheten. Det kan jämföras med arbetsdriften som utgör drygt 25 procent av all sysselsättning. Eftersom påverkansprogrammen bedrivs under några få timmar per vecka kommer dessa av naturliga skäl aldrig att utgöra någon större del av all programtid. Antalet intagna som genomgår kriminalvårdens påverkansprogram har dock inte motsvarat kriminalvårdens beräkningar. Under 2003 utnyttjades endast 64 procent av beräknad programtid. Undantaget är narkotikaprogrammet Våga Välja som nått 123 procent av den beräknade omfattningen.

Det finns givetvis flera anledningar till att förhållandevis få intagna deltagit i påverkansprogram. Ett skäl är brist på motivation hos de intagna, eftersom endast den som är motiverad att delta i ett program kan antas få någon behållning av detta. En första förutsättning för att en intagen bereds plats i ett program är därför att han eller hon själv säger sig vara beredd att genomgå det och att personalen tror att det finns en verklig vilja att fullfölja programmet. Deltagarsiffrorna påverkas också av personalresurser. Enligt KVS är den höga beläggningen den huvudsakliga orsaken till att de olika påverkansprogrammen inte uppnått de volymer som avsågs inför 2002 eftersom den tagit stora personalresurser i anspråk (se prop. 2003/04, UO4). Såväl ökade motivationsinsatser som de förbättrade personalresurser som kan antas följa av minskad överbeläggning kan därför antas leda till att procentuellt fler intagna genomgår påverkansprogram. Även en ökad samordning av olika sysselsättningsalternativ kan komma att medföra en ökning.

I dag innebär den höga beläggningsgraden att inte samtliga intagna som har behov av en viss sysselsättning – det kan gälla visst

arbete, vissa studier eller visst påverkansprogram – kan placeras på en anstalt eller en avdelning där denna sysselsättning tillhandahålls. Så kan vara fallet även om det inte finns några hinder för placeringen ur säkerhetssynpunkt, se vidare angående placering i avsnitt 9.2. Kommittén förutsätter, som redan nämnts, att beläggningsgraden minskar något. Beläggningen bör rimligen hållas på en nivå som möjliggör en ur sysselsättningsynpunkt lämplig placering när det inte finns några andra förhållanden som talar för en annan placering.

Det är också viktigt att det på varje anstalt finns tillräckligt med gemensamhetsutrymmen för att påverkansprogram skall kunna bedrivas i den utsträckning som är önskvärt. Ett annat problem när det gäller påverkansprogrammet ROS har varit att när sexualbrottsdömda annars är integrerade i anstaltens verksamhet kan det förhållandet att de skall delta i programmet innebära att de blir utpekade som sexualbrottsdömda inför övriga intagna. Det har i sin tur medfört svårigheter att få intagna att delta i programmet. Kommittén utgår här från att kriminalvården anordnar programverksamheten så att det väcker så liten uppmärksamhet om den intagnes brott och behov av behandling som är möjligt.

På motsvarande sätt som i dag skall en intagen som uppbär ålderspension, sjukersättning eller aktivitetsersättning anvisas en sysselsättning som är lämplig utifrån dennes förutsättningar och behov.

Intagnas behov av deltagande i annan strukturerad verksamhet och medicinspsykologisk eller annan särskild behandling måste givetvis tillgodoses.

Särskilt om korttidsdömda

De korttidsdömda, dvs. de som dömts till fängelse i högst sex månader, utgör två tredjedelar av det totala antalet intagna. Av dem deltar cirka 20 procent i någon form av utbildning. Motsvarande siffra för dem som är dömda till fängelse mer än ett år är 45 procent.

För de korttidsdömda är behovet av sysselsättning något annorlunda än för dem som avtjänar längre straff. Lämplig sysselsättning för korttidsdömda är en verksamhet som kan ha betydelse för den intagnes återanpassning i samhället och ändå är begränsad till den korta verkställighetstiden. I dag sysselsätts korttidsdömda

oftast i arbetsdrift. Det kan även bli fråga om en kortare datautbildning eller ett kortare påverkansprogram (fem veckor).

Förslaget om skyldighet för den dömda att fullfölja en under anstaltstid påbörjad utbildning efter villkorlig frigivning (se vidare avsnitt 29.2.12) kan få till följd att t.ex. fler utbildningar eller påverkansprogram kan bli aktuella för korttidsdömda än vad som är möjligt i dag. Det är enligt kommitténs mening mycket angeläget att så blir fallet.

Särskilt om utvisningsdömda

Av de intagna är cirka sex procent utvisade genom beslut i dom⁷. Skyldigheten för kriminalvården att tillhandahålla lämplig sysselsättning gäller gentemot samtliga intagna (jfr även 1 § Europarådets rekommendation No. R (89) 12 om utbildning i fängelse). Särskild uppmärksamhet bör enligt Europarådets rekommendation om Europeiska fängelseregler (R [87] 3) ägnas åt utbildning av bl.a. fångar av utländskt ursprung och fångar som har särskilda kulturella eller etniska behov (jfr 79 §). En fråga som aktualiserats i kommitténs arbete är hur långt kriminalvårdens skyldigheter sträcker sig när det gäller de utvisningsdömdas sysselsättning.

JO har i ett beslut från den 26 september 1995 kritiserat en anstalt för generella begränsningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff (JO 1996/97:JO 1 s. 107). Som JO anger skall prövningen vara individuell och grunda sig i varje intagens behov och förutsättningar. Av nedan anförda skäl delar kommittén emellertid inte JO:s bedömning att det inte får förekomma generella begränsningar i studiemöjligheterna för en viss grupp intagna.

Som kommittén närmare behandlat i avsnitt 6.2 bör intagna som regel ha rätt till samhällets stöd och hjälp på samma villkor och under samma förutsättningar som andra medborgare. Någon generell skyldighet för kriminalvården att tillhandahålla intagna bättre förmåner än de skulle haft ute i samhället finns dock inte.

När det gäller personer av utländskt ursprung som har ett utvisningsbeslut i domen måste dennes behov av sysselsättning bedömas utifrån det förhållandet att denne skall lämna landet efter verkställt straff eller att denne dessförinnan kan komma att

⁷ Statistik ur KOS 2002. Av 10 173 personer som dömts till fängelse och intagits i anstalt år 2002 hade 605 personer utvisningsbeslut i domen.

överförs för vidare straffverkställighet i hemlandet. Den grundlagsreglerade rätten till utbildning i 2 kap. 21 § RF gäller visserligen även utlänningar (jfr 2 kap. 22 § första stycket 10 p. RF). Denna rätt är emellertid begränsad till att gälla barn som omfattas av den allmänna skolplikten. När det gäller högre studier är grundlagsregleringen vidare inskränkt till en skyldighet för det allmänna att svara för att det finns högre utbildning. Till detta kan anföras att det av inledningen i Europarådets rekommendation (No R [84] 12) rörande utländska fångar framgår att principerna om hänsynstagande till utländska fångar – bl.a. vad gäller möjligheten att ha samma tillgång till utbildning och yrkesutbildning som inhemska fångar – endast gäller i den mån en tillämpning av dem inte motverkar syftet med utvisningen. Ett tidigare uppehållstillstånd förfaller vid ett beslut om utvisning p.g.a. brott. Även om den dömda tidigare fått ett sådant tillstånd innebär utvisningsbeslutet att den dömda inte längre får vistas i Sverige. Särskilda regler gäller för utvisningsdömda som är medborgare i ett EU-land, se vidare nedan. De synpunkter som anføres beträffande arbete och utbildning för utvisade gäller även beträffande utlänningar som saknar permanent uppehållstillstånd i Sverige när sådant krävs.

Många gånger innebär nämnda förhållanden att huvudsysselsättningen för utvisningsdömda består av verkstadsarbete. Kriminalvårdsanstalterna Kumla och Hall har avdelningar för utvisningsdömda, där sysselsättning erbjuds i form av träindustri, mindre arbeten i utvecklingsindustrin och tvättarbete. Där erbjuds även möjlighet till studier. Det kan, enligt kommitténs mening, vara lämpligt att sysselsätta utvisningsdömda i utbildning som de kan ha användning av efter frigivningen. Det kan vara olika datorkurser eller studier i ett internationellt sett användbart språk, som t.ex. engelska.

Det bör inte komma ifråga att tillhandahålla utvisade utbildning som endast är användbar vid fortsatt vistelse i Sverige, t.ex. kostsamma yrkesutbildningar. Sådan utbildning kan beviljas den som är anmäld vid arbetsförmedlingen som arbetssökande. Endast den som står till arbetsmarknadens förfogande är att betrakta som arbetssökande. Eftersom utvisningsdömda inte står till den svenska arbetsmarknadens förfogande bekostar inte Arbetsmarknadsverket yrkesutbildningar för dem. I dag förekommer det därför att kriminalvården bekostar motsvarande utbildningar för de utvisningsdömda. Mot bakgrund av vad som ovan anförts och med hänsyn till den ansvarsfördelning som allmänt gäller mellan

kriminalvården och andra myndigheter (se kapitel 6) kan kriminalvårdens skyldigheter att tillhandahålla intagna sysselsättning inte sträcka sig längre än Arbetsmarknadsverkets. Kommittén ser därför inte något skäl till varför kriminalvården skall bekosta en utbildning för den utvisningsdömde som inte Arbetsmarknadsverket är berett eller skyldigt att betala för. Kommittén utvecklar nedan de särskilda hänsyn som måste tas till de rättigheter som tillkommer EU-medborgare.

Den som skall utvisas efter avtjänat straff eller som av annan anledning saknar rätt att stanna i Sverige har ett begränsat behov av att lära sig svenska. Det kan också ge helt fel signaler och ett missriktat hopp om fortsatt vistelse här om kriminalvården i dessa fall tillhandahåller annan svenskundervisning än den som behövs för att kunna kommunicera med anstaltspersonal och medintagna under straffavtjänandet. Det finns emellertid två situationer där det finns anledning att tillhandahålla mer grundlig utbildning i svenska. Det ena fallet är om det med hänsyn till den intagnes behov av att kunna följa vad som händer i omvärlden är lämpligt med en bättre svenskundervisning. Ofta kan det dock i sådana fall vara mer ändamålsenligt att öka utbildningsinsatserna i engelska eller i ett annat mer internationellt gångbart språk. Det andra fallet, som det enligt kommitténs mening är mycket angeläget att tillgodose, är när den utvisade har barn, som kan antas stanna i Sverige. Ett gemensamt språk är givetvis av avgörande betydelse för att ett barn skall kunna ha kontakt med en förälder. Om det språket är svenska bör kriminalvården ha ett ansvar för att den utvisade får möjlighet att förvärva goda kunskaper i det språket. Svenskundervisning för invandrare har behandlats ovan och behandlas utförligt i avsnitt 6.2.2. Det kan också framhållas att det som regel av praktiska skäl inte är möjligt att erbjuda deltagande i påverkansprogram, eftersom sådana förutsätter goda kunskaper i svenska.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att kriminalvården, mot bakgrund av de krav som ställs på sökanden till en viss utbildning ute i samhället får uppställa generella begränsningar för utvisningsdömda intagna vad gäller sysselsättningsutbudet. Enligt kommitténs uppfattning bör kriminalvården beakta att det i prioriteringssituationer kanske inte är rimligt att lägga allmänna medel på vidareutbildning av personer som inte har eller kan förväntas få anknytning till svenska samhället.

Det bör framhållas att allt fler utvisningsdömda överförs till sina hemländer för straffverkställighet efter ikraftträdandet år 2002 av

det den 18 december 1997 dagtecknade tilläggsprotokollet till överförandekonventionen. Mellan de i dag 21 länder som anslutit sig till tilläggsprotokollet kan överförande av straffverkställighet ske oberoende av den intagnes samtycke. Hemlandets samtycke krävs dock för att överförande skall kunna ske. Det finns inte några särskilda regler om överförande mellan EU-länder. Överförande utan den intagnes samtycke kan därför endast komma i fråga beträffande till de EU-länder som anslutit sig till tilläggsprotokollet. Fram till den 27 maj 2004 hade totalt 39 dömda personer överförts för fortsatt verkställighet i sina hemländer. Det är fler än under hela år 2003. Beslut om överförande hade dessutom tagits i ytterligare nio ärenden.

För de som är medborgare i ett annat EU-land gäller särskilda regler. Det är i första hand den högskola eller det universitet som ansvarar för utbildningen i fråga eller – när det gäller arbetsmarknadsutbildningar – Arbetsmarknadsverket som har att bestämma hur en utvisningsdömd EU-medborgares ärende skall behandlas. Ytterst är det givetvis EG-domstolen som tolkar EU-medborgarnas rättigheter enligt EG-fördraget. Kommittén vill dock här utveckla hur den ser på möjligheten för en utvisad EU-medborgare att få del av arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning under verkställigheten av ett fängelsestraff i Sverige.

Inledningsvis kan beträffande arbetsförmedlingens tjänster tilläggas att endast den som är att betrakta som arbetssökande har möjlighet att ta del av dessa. Den som är intagen i anstalt kan således, med undantag för de situationer då arbetet kan utföras i anstalt, anses stå till arbetsmarknadens förfogande endast om han eller hon genom någon form av vistelse utanför anstalten har möjlighet att faktiskt börja arbeta utanför anstalten. Vidare bör nämnas att en arbetssökande visserligen kan beviljas en yrkesutbildning eller annan arbetsmarknadsutbildning men att den arbetssökande inte har någon ovillkorlig rätt att få en sådan utbildning betald av staten.

I artikel 39 i EG-fördraget tillerkänns arbetstagare en rätt till fri rörlighet mellan medlemsstaterna. Denna rätt innebär att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Bestämmelsen är konkretiserad i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om

arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen⁸. I förordningen, som i likhet med bestämmelserna i EG-fördraget är direkt tillämplig som lag i medlemsländerna, anges att varje medborgare i en medlemsstat – oavsett var han eller hon har sitt hemvist – har rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med de villkor som, enligt lagar och andra författningar, gäller för anställning av medborgare i denna stat (artikel 1). En medborgare i en medlemsstat som söker anställning inom en annan medlemsstats territorium skall få samma hjälp där som den som ges av arbetsförmedlingarna i denna stat till dess egna medborgare som söker anställning (artikel 5).

Från den fria rörligheten för arbetstagare som är medborgare i ett EU-land finns ett generellt undantag i artikel 39 i EG-fördraget. Undantaget innebär att den fria rörligheten för arbetstagare får begränsas på grund av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Undantaget är konkretiserat i direktiv 64/221/EEG av den 25 februari 1964 om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa⁹. Direktiven anger inte vad som avses med ordning och säkerhet. Det avgörs i princip av medlemsstaterna själva. Direktivet tar i stället sikte på de åtgärder som beslutas av medlemsstaterna då avsteg från rätten till fri rörlighet aktualiseras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Direktivet gäller därför alla de åtgärder som beslutats av medlemsstaterna med hänsyn till dessa intressen eller rörande inresa, utfärdande eller förnyande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten. EG-domstolen har dock angett att begreppet allmän ordning i gemenskapsrätten skall tolkas strikt. I vart fall måste detta begrepp innebära ett genuint och tillräckligt allvarligt hot mot grundläggande samhällsintressen.¹⁰ EG-domstolen har vidare klargjort att undantag av hänsyn till allmän ordning och säkerhet omfattar inte bara lagstiftningsåtgärder som vidtas utan också individuella beslut som fattas p.g.a. sådan lagstiftning¹¹.

Utvisning på grund av brott är exempel på en åtgärd som medlemsstat får vidta med hänsyn till allmän ordning och säkerhet

⁸ Celex nr 31968R1612, EGT nr L257, 19/10/1968 s. 2–12.

⁹ Celex nr 31964L0221, EGT nr P056, 04/04/1964 s. 850–857.

¹⁰ Jfr mål 41/74, van Duyn v Home Office (REG 1974 s. 1337, Celex nr 61974J0041) och mål 30/77, R v Boucherau (REG 1977 s. 1999, Celex nr 61977J0030).

¹¹ Mål 36/75 Rutili v. Minister of the Interior (REG 1975 s. 1219, Celex nr 61975J0036), se även mål 30/77 ovan.

förutsatt att det grundar sig på den berörda personens eget uppförande (jfr artikel 3.1 i direktiv 62/221). Det måste dock vara fråga om ett reellt hot mot samhället. Detta stämmer väl överens med de svenska lagbestämmelserna på området. Utvisning får enligt 4 kap. 7 § utlänningslagen (1989:529) endast ske om utlänning döms för ett brott som kan leda till fängelse eller om en domstol undanröjer en villkorlig dom eller skyddstillsyn som utlänningen har dömts till. Vidare krävs att utlänningen döms till svårare straff än böter och att det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan antas att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet här i landet eller brottet med hänsyn till den skada, fara eller kränkning som det har inneburit för enskilda eller allmänna intressen är så allvarligt att utlänningen inte bör få stanna kvar. Ett beslut om utvisning enligt dessa regler måste anses stå i överensstämmelse med EG-reglerna. Den utvisade EU-medborgaren kan inte med stöd av regeln om fri rörlighet för arbetstagare åberopa en rätt att t.ex. använda sig av den svenska arbetsförmedlingens tjänster innan utvisningen verkställts. Den utvisade kan inte heller åberopa rätten till fri rörlighet för arbetstagare för att återvända till Sverige så länge han eller hon på grund av utvisningen är förbjuden att återvända till Sverige (jfr 4 kap. 14 § utlänningslagen).

Sedan 1993 gäller ett direktiv som ger varje medborgare i en medlemsstat rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat för att studera (Council Directive 93/96/EEG of 29 oktober 1993 on the right of residence for students¹²). Direktivet tar i första hand sikte på yrkesutbildning. Även från rätten för studerande att uppehålla sig i ett medlemsland görs undantag för det fall att personen i fråga skall utvisas (jfr art. 2 sistnämnda direktiv som hänvisar till artiklarna 2, 3 och 9 i tidigare nämnda direktiv 64/221). Följden av ett utvisningsbeslut blir därför densamma som för arbetstagare, dvs. den utvisade EU-medborgaren har inte rätt att bosätta sig för studier i värdmedlemslandet under utvisningsbeslutets giltighetstid. Någon rätt för en EU-medborgare att på grund av detta direktiv få möjlighet att studera på svensk högskola eller svenskt universitet finns därför inte om denne skall utvisas från landet.

Sedan Maastrichtfördraget gäller enligt artikel 18 i EG-fördraget att varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier om inte annat följer av de

¹² Celex nr 31993L0096, EGT nr L 317, 18/12/1993 s. 59–60.

begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och bestämmelserna om genomförande av fördraget. EG-domstolen har vidare i ett rättsfall tillerkänt medborgare i ett EU-land rättigheter grundade bl.a. på regeln att all diskriminering på grund av nationalitet skall vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde (artikel 12 i EG-fördraget). Denna regel har åberopats till stöd för likabehandling när det gäller sociala förmåner utan krav på att personen i fråga är ekonomiskt aktiv¹³. Denna rätt har vidare ansetts kunna grundas enbart på artikel 12 i EG-fördraget, dvs. utan koppling till en bestämmelse i förordning eller direktiv¹⁴.

Det sagda talar för att det i EG-rättens nuvarande stadium inte krävs att en medborgare i ett EU-land kvalificerar sig som arbetstagare för att ha rätt att behandlas lika som värdlandets medborgare. En förutsättning är dock att denne uppehållit sig lagligt i värdmedlemsstaten under en viss period eller att han eller hon har ett uppehållstillstånd. Nationella bestämmelser, som innebär att unionsmedborgare, som inte är medborgare i den ifrågasvarande medlemsstaten men som uppehåller sig lagligen i denna, inte har rätt till socialt bistånd trots att de uppfyller de villkor som gäller för medlemsstatens egna medborgare utgör emellertid sådan diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden enligt artikel 12 i EG-fördraget.

EG-domstolen har också uttalat¹⁵ att det står värdmedlemsstaten fritt att anse att en person som är medborgare i en annan medlemsstat och som erhåller socialt bistånd inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt. Värdmedlemsstaten får då, med iakttagande av de begränsningar som uppställs i gemenskapsrätten, vidta åtgärder för att avlägsna personen i fråga från sitt territorium. Eftersom en utvisningsdömd EU-medborgare saknar rätt att uppehålla sig i värdmedlemsstaten när straffet verkställts finns det, såvitt kommittén kan bedöma, inte något hinder enligt EG-rätten i dess nuvarande stadium mot Arbetsmarknadsverkets praxis att med hänvisning till utvisningsbeslutet neka den intagne EU-medborgaren möjlighet att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

¹³ Jfr mål C 85/96 *Martinez Sala v Freistaat Bayern* (REG 1998 s. I-02691, Celex nr 61996J0085), mål C-184/99 *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Öttignies-Louvain-la-Neuve* (REG 2001 s. I-06193, Celex nr 61999J0184) och mål C-456/02 *Trojani v Centre public d'aide sociale de Bruxelles* (Celex nr 62002J0456).

¹⁴ Jfr nämnda mål C-456/02. Se även mål C-138/02 *Brian Francis Collins v Secretary of State for Work and Pensions* (Celex nr 62002J0138) och målen C-200/02 (Celex nr 2002J0200), C-224/02 (Celex nr 62002J0224) och C-209/03 (Celex nr 62003J02209).

¹⁵ Se i not 13 anmärkt mål C-456/02, p 45.

Ett liknande betraktelsesätt torde kunna anläggas när det gäller möjligheten att uppehålla sig i landet för att genomgå andra utbildningar än de som anordnas av Arbetsmarknadsverket, t.ex. de som anordnas av högskolor eller universitet.

Här kan tilläggas att de nu uppräknade direktiven kommer att ersättas av ett direktiv från den 29 april 2004 (dir. 2004/38/EG) om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier¹⁶. Direktivet skall vara genomfört i svensk lag senast den 29 april 2006. Ett förslag om detta lämnades den 1 juni 2005 i betänkandet Unionsmedborgares rörlighet inom EU (SOU 2005:49). Kommittén har inte haft möjlighet att beakta den utredningens förslag innan kommitténs eget arbete avslutats. Av artikel 33 p. 2 i direktivet följer dock att om ett utvisningsbeslut (som sanktion eller som särskild rättsverkan till ett frihetsberövande) verkställs mer än två år efter det att beslutet fattades skall medlemsstaten kontrollera om den berörda personen fortfarande utgör ett verkligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten och bedöma om omständigheterna har ändrats sedan utvisningsbeslutet utfärdades. Kommittén har inte haft möjlighet att inom ramen för sitt arbete helt överblicka konsekvenserna för svenskt vidkommande av nämnda bestämmelse. Såvitt kommittén kan bedöma torde den emellertid inte innebära någon ändring i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande EG-lagstiftning så länge utvisningsbeslutet gäller. Det är en annan sak att direktivet kan medföra sådana materiella ändringar i den svenska utlänningslagstiftningen som innebär att fler utvisningsbeslut kommer att omprövas innan de verkställs.

Sammanfattningsvis kan konstateras att EG-rätten i dess nuvarande stadium inte förutsätter att utvisningsdömda intagna, som är medborgare i ett EU-land, skall erbjudas alla de sysselsättningar som erbjuds en intagen som är svensk medborgare. Även för utvisningsdömda som är medborgare i ett annat EU-land har kriminalvården således möjlighet att uppställa generella begränsningar vad gäller sysselsättningsmöjligheterna.

¹⁶ Celex nr 32004L0038, EGT nr L158, 30/4/2004 s. 77-123.

12.3.2 Den intagnes eget ansvar för sin sysselsättning

Kommitténs förslag: Det skall inte längre finnas någon särskild lagregel om sysselsättningsplikt. En intagen måste emellertid delta i den sysselsättning som anges i verkställighetsplanen för att kunna komma i fråga för vissa förmåner.

I föregående avsnitt har den intagnes rätt till lämplig sysselsättning behandlats. Den intagne har emellertid också ett eget ansvar för sin sysselsättning under straffavtjänandet.

Den intagnes motivation är av central betydelse för att verkställigheten skall kunna ges innehåll av någon nämnvärd betydelse för dennes vidareutveckling. Om sådan saknas har anstaltens sysselsättningsutbud inte någon större betydelse i det enskilda fallet. Utgångspunkten för en modern kriminalvårdslagstiftning bör vara att individen har ett eget ansvar för den personliga vidareutvecklingen.

Ett drastiskt sätt att framhålla intagnas eget ansvar när det gäller sysselsättning skulle kunna vara att ta bort kriminalvårdens skyldighet att tillhandahålla lämplig sysselsättning (förslag i KVS redovisning av utveckling av arbetsdriften, 2003). En sådan åtgärd kräver dock en långtgående analys av samhällets skyldigheter inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet och det finns inte tillräcklig anledning att här gå närmare in på detta alternativ.

Enligt kommitténs uppfattning finns det emellertid istället anledning att undersöka om det är lämpligt att slopa sysselsättningsplikten i dess nuvarande utformning. Det kan ifrågasättas om en formell sådan plikt är det mest ändamålsenliga sättet att öka ansvarskänslan hos de intagna. Utformningen av sysselsättningsplikten och sanktionssystemet vid åsidosättande av denna plikt stämmer inte heller särskilt väl överens med en vidareutveckling av förmånssystemet, se vidare avsnitt 11.2 och utvecklingen av självförvaltningen, se vidare avsnitt 10.2.

Redan i förarbetena till kriminalvårdslagen uppmärksammades att arbetsplikten kritiserats för att förstärka de negativa verkningarna av anstaltsvistelsen. Kritiken grundade sig på att oförmågan till eller motviljan mot arbete för många av de intagna var ett av flera symptom på bakomliggande problem. Kritiken riktade sig också mot det meningslösa i att hänvisa en intagen som kanske befinner sig i dåligt fysiskt och psykiskt skick och saknar utbildning till ett arbete som inte kan förbättra hans möjligheter att

försörja sig efter anstaltsvistelsen. Mot denna bakgrund och med utgångspunkten att arbetet skulle bli mer lockande för den intagne om det blev frivilligt föreslog kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK) i betänkandet Kriminalvård i anstalt (SOU 1971:74) att arbetsplikten skulle slopas. Detta förslag från KAIK genomfördes emellertid inte.

De främsta skälen för ett bibehållande av sysselsättningsplikten har tidigare ansetts vara att ett slopande av denna plikt skulle leda till att intagna passiviseras, medföra kostnadsökningar samt riskera att spoliera tidigare ansträngningar att skapa meningsfyllda arbetsformer (se regeringens uttalanden inför 1974 års kriminalvårdsreform prop. 1973:1 bil 4 s. 149, prop. 1974:20 s. 125 och Fängelseutredningens förslag i SOU 1993:76 s. 329¹⁷).

När det gäller risken för passivitet kan konstateras att kriminalvården redan i dag trots sysselsättningsplikten har problem med att motivera intagna till sysselsättning. Intagnas bristande motivation till att delta i anvisad sysselsättning är en av flera orsaker till den nuvarande låga sysselsättningsgraden (KVS Slutrapport 2003-11-11, Utredning om minskad tid för gemensamhet, förkortad programtid m.m.). Det kan ifrågasättas om det förhållandet att intagna enligt lag är skyldiga att utföra anvisad sysselsättning spelar någon roll för dem som inte vill delta i den verksamhet som erbjuds. Det framstår som osannolikt att en intagen som kontinuerligt vägrar att delta i anvisad sysselsättning skulle ytterligare passiveras av att sysselsättningsplikten slopas.

Sysselsättningsplikten är i dag sanktionerad genom att en intagen som vägrar delta i anvisad sysselsättning kan bli föremål för en disciplinär åtgärd i form av varning eller senareläggning av villkorlig frigivning. Vägran att delta i anvisad sysselsättning innebär vidare att den intagne inte får någon ersättning från anstalten. Arbetsvägran kan enligt KVS föreskrifter vid första tillfället leda till att varning utdelas. Först vid en andra arbetsvägran kan senareläggning beslutas och då med totalt fem dagar. Enligt föreskrifterna skall senareläggning beslutas först efter det att tidigare arbetsvägran resulterat i upprepade tillsägelser eller beslut om varning. En intagen som vägrar att delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning som anvisats honom skall emellertid inte regelmässigt bli föremål för senareläggning. I sådana fall bör anstalten i första hand ompröva förutsättningarna för behandlingen av den intagne.

¹⁷ Regeringen har inte uttryckligen tagit ställning i frågan (jfr prop. 1997/98:95).

Möjligheterna att ingripa disciplinärt mot den som saknar motivation för anvisad sysselsättning och som vid upprepade tillfällen vägrar att delta i denna är således begränsad. En särskild svårighet är att bedöma om en intagen skall tilldelas en disciplinär påföljd vid kollektiv arbetsvägran. Bl.a. mot denna bakgrund kan möjligheten att tilldela en disciplinär bestraffning inte anses ha någon egentlig betydelse.

En intagen som inte är motiverad kan givetvis även tänkas välja att sjukanmäla sig för att slippa delta i anvisad sysselsättning. Under 2002 utgjorde sjukdom 22 procent av de outnyttjade sysselsättningsstimmarna. Intagen som är sjuk får en form av sjukpenning. Något krav på läkarintyg uppställs inte. I dessa situationer försöker man i stället finna en annan sysselsättning.

Det kan också understrykas att flera sysselsättningsformer framstår som meningslösa om den intagne deltar bara för att det är ett tvång och inte själv är motiverad att delta. Det finns t.ex. normalt inte någon anledning att ålägga den intagne att delta i undervisning som han saknar motivation för (jfr prop. 1974:20 s. 125). När det gäller påverkansprogram ter det sig än mer främmande att tvinga en intagen till deltagande. Det är en annan sak att man bör sträva efter att motivera de intagna till de ifrågasvarande aktiviteterna. En mycket stor del av anstaltspersonalen har genomgått utbildning i att motivera intagna. Förhoppningsvis kommer detta att leda till att allt fler intagna kommer att motiveras till för dem lämplig sysselsättning.

Så länge det allmänna inte uppfyller sin skyldighet att erbjuda varje intagen en lämplig sysselsättning under anstaltstiden, se vidare ovan under avsnitt 12.3.1, är det vidare tveksamt om det är rimligt att bibehålla en sysselsättningsplikt i dess nuvarande form för intagna. Mot detta kan dock ställas att det inte är orimligt att begära att den som verkställer ett frihetsstraff skall vara skyldig att delta i sysselsättning, även om den inte är så anpassad efter den intagnes behov som är önskvärt, om detta totalt sett leder till ett bättre anstaltsklimat.

Samtidigt kan det inte nog betonas att det är viktigt att de intagna i framtiden är sysselsatta i minst lika stor omfattning som idag och att sysselsättningen bör vara inriktad på att underlätta återanpassningen i samhället. Utöver betydelsen för återanpassning i samhället och den positiva effekt i övrigt som en meningsfull sysselsättning medför för en intagen skulle en minskad sysselsättningsgrad också få negativa inverknings på personalresurser

och säkerheten på anstalten. Intagna som inte deltar i organiserad sysselsättning kräver – om de inte hålls inlåsta – högre personalnärvaro på avdelningarna. En ökning av antalet intagna som vistas på avdelningarna istället för att delta i sysselsättning påverkar också säkerheten på anstalterna.

Incitament till deltagande i olika former av sysselsättning kan emellertid utformas på annat sätt än i dag. Som närmare utvecklats i avsnitten 11.2–11.3 bygger den nya lagstiftningen på att den intagnes motivation skall ha avgörande betydelse för verkställighetens innehåll. En intagen som deltar i anvisad sysselsättning skall således ha möjlighet att få en fördelaktigare verkställighet i olika avseenden än den som väljer att inte göra detta. I den nya lagen kommer möjligheten för den som deltar i anvisad sysselsättning att erhålla förmåner att vara det centrala för verkställighetens innehåll, inte hotet att den som vägrar att delta kan bli bestraffad på olika sätt.

Reglerna för anstaltsstillvaron under programtid kan t.ex. få inverkan på intagnas intresse att välja att delta i anvisad sysselsättning. Om bostadsavdelningen är stängd under programtid har den intagne inte möjlighet att välja att stanna kvar i bostadsrummet. En intagen som inte vill delta i anvisad verksamhet kan därför vara hänvisad till att vistas i särskilda gemensamhetsutrymmen under programtid. Men den intagne kan också bli hänvisad till att under en viss tid av programtiden vara inlåst i sitt bostadsrum. Det är kriminalvården som utifrån ordnings- och säkerhetshänsyn avgör var en intagen som inte vill delta i anvisad sysselsättning skall vistas under programtiden, se vidare avsnitten 16.2.2 och 16.2.8. För många intagna torde det under dessa förutsättningar framstå som förmånligare att i stället vistas på en plats där man deltar i någon form av sysselsättning. Av ännu större betydelse kommer det förmodligen att bli att den intagnes vilja att iaktta kraven i verkställighetsplanen på bl.a. deltagande i sysselsättning kommer att få betydelse för dennes möjligheter att avancera till högre nivåer i förmånssystemet med allt vad det innebär i form av bättre sysselsättningsutbud och andra förmåner, se vidare avsnitt 22.2. Den intagnes vilja att iaktta kraven på anvisad sysselsättning kan bl.a. få betydelse för möjligheten att beviljas någon form av vistelse utanför anstalt. Skyldigheten för den intagne att följa verkställighetsplanen behandlas i avsnitt 10.1. Även rätten till ersättning och därmed tillgången till egna medel på

anstalten, se vidare avsnitten 13.2 och 14.2–14.4, torde ha betydelse för intagnas val att delta i anvisad sysselsättning eller inte.

Sammantaget finner kommittén att det finns mer effektiva och för en fungerande verkställighet mer positiva sätt att påverka sysselsättningsgraden än vad som följer av den nuvarande sysselsättningsplikten. Denna form av sysselsättningsplikt bör därför slopas i den nya lagstiftningen.

13 Ersättning

13.1 Gällande regelverk

Av 44 § KvaL följer att en intagen skall få ersättning, enligt de normer som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, för arbete som han eller hon utfört om detta inte skett för egen räkning eller åt arbetsgivare utom anstalten. Ersättning skall utges även när intagen under arbetstid deltar i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet eller behandling eller bedriver enskilda studier.

Kan arbete eller annan verksamhet som berättigar till ersättning inte beredas intagen eller är denne helt eller delvis oförmögen till sådan verksamhet skall ersättning ändå utges i den mån den intagne inte får ålderspension, sjukersättning eller garantiersättning. Ersättning för arbete skall bestämmas med hänsyn till den intagnes arbetsinsats om inte särskilda skäl föranleder annat. För annan verksamhet skall ersättning i regel bestämmas enhetligt.

KVS har meddelat föreskrifter och allmänna råd om ersättningar m.m. till intagna i anstalt och häkte. Av dessa framgår bl.a. följande.

Ersättning utbetalas för deltagande i arbete, studier och påverkansprogram. Vidare utgår ersättning för deltagande i annan strukturerad verksamhet i form av introduktion, social färdighetsutbildning, arbetsträning, friskvård, självförvaltning och skapande verksamhet m.m. Ersättningen beräknas utifrån en viss procentsats av gällande prisbasbelopp. Genomsnittsansättningen är i dag 9 kr 70 öre per timme.

På anstalten Tillberga tillämpas ett system med marknadsanpassad ersättning. Från marknadsmässig ersättning har avräknats kostnader för boende, mat etc. Även beträffande den marknadsanpassade ersättningen finns bestämmelser i ovan nämnda föreskrifter. Ersättning för arbete är på den anstalten normalt 24 kr 30 öre per timme.

Under sjukperiod eller under period med brist på programverksamhet utbetalas en lägre ersättning, som i dag uppgår till 4 kr 90 öre per timme (KVVFS 2001:5 och 2002:8).¹ Om en anstalt tillämpar kortare programtid än 40 timmar gäller från den 1 mars 2004 att intagna för tiden mellan fastställd programtid och 40 timmar skall ersättas med s.k. fyllnadsersättning med motsvarande belopp. Även helgersättning utbetalas med detta belopp, dock för högst åtta timmar per ersättningsberättigad dag. Helgersättning utgår för helgdagar och arbetsfria helgdagsaftnar som infaller måndag–fredag.

I föreskrifterna finns även bestämmelser om när ersättning inte utgår. Ersättning utges t.ex. inte för första sjukdag till en intagen som bedöms vara oförmögen att delta i anvisad verksamhet på grund av sjukdom eller skada.

Ersättning utges som regel inte heller till intagen som stör ordningen eller vägrar delta i anvisad sysselsättning. Ersättning skall, om det inte framstår som uppenbart oskäligt, inte utbetalas till en intagen, som i strid med 9 § andra stycket KvaL, vid deltagande i programverksamhet eller annan ersättningsberättigad verksamhet stör ordningen, vägrar följa upprättade regler och givna anvisningar och därigenom försvårar genomförandet av den verksamheten. Under samma förutsättning skall ersättning inte heller utbetalas till den som i strid med 12 § KvaL vägrar delta i anvisad programverksamhet eller annan ersättningsberättigad verksamhet.

På grund av ändringar i socialförsäkringslagstiftningen gäller fr.o.m. den 1 januari 2003 bl.a. att intagnas ålderspension minskas med en kostnad för uppehälle. Aktivitetsersättning eller sjukersättning² dras in efter 60 dagars frihetsberövande i följd i häkte eller kriminalvårdsanstalt. Sistnämnda socialförsäkringsersättningar utbetalas återigen fr.o.m. trettionde dagen före frigivningsdagen. De för vilka aktivitetsersättning eller sjukersättning dragits in skall få ersättning från kriminalvården i likhet med andra intagna. Ålderspensionärer har inte någon sysselsättningsplikt i anstalt. Det har däremot intagna som beviljats aktivitetsersättning eller sjukersättning. Intagna som beviljats aktivitetsersättning eller sjukersättning får åläggas att ha sysselsättning av den art och omfattning som kan anses lämplig.

¹ På Tillberga utgår dock en högre ersättning i sådana fall.

² Ersättningarna motsvarar den tidigare förtidspensionen. Aktivitetsersättning=19–29 år, sjukersättning = äldre än 29 år.

Ersättning är beräknad per timme och dagersättningen varierar således beroende på vilka olika ersättningsgrundande aktiviteter den intagne deltagit i under en dag. Det kan vara arbete, påverkansprogram eller tid hos kontaktman. Ersättningen utbetalas varje eller varannan vecka på veckodag som fastställs av kriminalvårdsmyndigheten. Dagens ersättningssystem håller på att omarbetas till ett administrativt mer lätthanterligt system. I det nya systemet skall ersättningen beräknas per vecka eller per 14-dagarsperiod. Den intagne får beräknad ersättning förutsatt att han eller hon följer verkställighetsplanen. Det är bara om det sker en avvikelse från verkställighetsplanen som ersättningen behöver räknas om.

Den som nyligen börjat verkställa straffet i anstalt och som saknar kontanta medel får beviljas förskott av sin ersättning från kriminalvårdsmyndigheten. Ett förskott får uppgå till högst 0,5 procent av gällande prisbasbelopp utjämnat till närmast högre tiotal kronor, f.n. 200 kr.

13.2 Rätten till ersättning

Kommitténs förslag: En intagen skall få ersättning från kriminalvården om han eller hon utfört anvisad sysselsättning.

Viss ersättning skall betalas till en intagen som är helt eller delvis oförmögen att delta i sysselsättning och till en intagen som på grund av brist på sysselsättningstillfällen inte kan ges sysselsättning. Ersättning skall i dessa fall betalas endast om detta inte beror på den intagne.

Ersättning skall inte i något fall utgå om den intagne får motsvarande ersättning på annat sätt.

En intagen bör i likhet med vad som gäller i dag ha rätt till ersättning för den tid då han eller hon deltagit i anvisad sysselsättning. Ersättning bör utgå för varje verksamhet som den intagne ålagts eller fått tillstånd att delta i under programtid. Vilken sysselsättning den intagne skall delta i skall framgå av verkställighetsplanen, se vidare avsnitt 7.2. Det kan vara fråga om arbete, undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet eller behandling men även enskilda studier. I den nya lagen bör ersättningen vara knuten till att den intagne deltar i den sysselsättning som anges i verkställighetsplanen.

Ersättning skall som i dag utgå även i fall då en intagen inte kan beredas sysselsättning. Som närmare utvecklats i avsnitt 12.3.1 bör det dock i princip alltid vara möjligt att bereda intagna någon form av ersättningsberättigad sysselsättning.

I likhet med i dag skall en intagen ha rätt till en viss lägre ersättning när han eller hon är oförmögen att delta i anvisad verksamhet och detta inte beror på den intagnes eget agerande.

En intagen som inte vill delta i anvisad sysselsättning kommer inte att uppbära någon ersättning under anstaltsvistelsen. Det gäller även intagen som beviljats aktivitetsersättning eller sjukersättning och som vägrar utföra sådan sysselsättning som han eller hon befunnits kunna utföra. Det gäller oavsett om nämnda socialförsäkringsförmåner dragits in tillfälligt eller inte. I verkställighetsplanen bör klargöras att den intagne har rätt till en viss ersättning endast under förutsättning att han eller hon deltar i den sysselsättning som anvisats. En förutsättning för att den intagne skall anses ha genomfört den anvisade sysselsättningen är att han eller hon inte stör verksamheten eller på annat sätt försöker försvåra dess genomförande. Här kan tilläggas att det torde ha en pedagogisk effekt att utbetalningsrutinerna ändras som beskrivits ovan så att ersättningen framdeles utbetalas för en viss period förutsatt att den intagne följt verkställighetsplanen. En enklare utbetalningsrutin utan den stora mängd olika lönearter som finns i dag måste dessutom kunna vara arbetsbesparande och därmed kunna leda till en mer kostnadseffektiv utbetalningsrutin.

Av de intagna är det endast ett fåtal som är ålderspensionärer. Den 1 oktober 2004 var det 56 stycken. Intagen som är ålderspensionär skall i likhet med vad som gäller i dag inte vara skyldig att delta i olika sysselsättningar. Denne får, som anges i avsnitt 14.3, i stället inneha ett visst belopp av sin ålderspension under anstaltsvistelsen.

För att systemet skall upplevas rättvist och få betydelse som incitament för intagna att delta i anvisad sysselsättning är det av stor betydelse att utevaro kontrolleras och att endast den riktiga sysselsättningstiden ersätts.

I dag förekommer det att intagna uppbär ersättning för full sysselsättningstid trots att denna inte motsvarar den faktiska tiden. Detta bör givetvis inte få förekomma. KVS har beslutat nya föreskrifter rörande ersättning, som innebär ett tydliggörande av den faktiska sysselsättningstiden. Vi vill ändå betona vikten av att ersättning för tid i sysselsättning endast utbetalas för faktisk syssel-

sättningstid. Det spelar inte någon roll om beslutet om sysselsättning är under omprövning. Om den intagne är sjuk bör det i förekommande fall vara möjligt för anstaltsledningen att begära företeende av sjukintyg.

Det ligger inte inom kommitténs uppdrag att utreda om det finns anledning att låta ersättningen från kriminalvården vara pensionsgrundande. Frågan har emellertid uppmärksammats för kommittén i den enkätundersökning kommittén gjort. Med anledning härav och mot bakgrund av att regelverket rörande intagnas sysselsättning i övrigt syftar till att jämställa sysselsättningen i anstalt med den ute i samhället har kommittén ansett det lämpligt att här notera att det förhållandet att ersättningen från kriminalvården i dag inte är pensionsgrundande.

Ersättning skall som i dag inte utgå för arbete som den intagne utför för egen räkning eller för arbetsgivare utom anstalten. I dessa situationer är det arbetsgivaren som skall betala den intagne lön. Ovan har även redogjorts för hur socialförsäkringsförmånerna samordnats med ersättningen från kriminalvården. Under verkställigheten utgår som regel inte någon aktivitetsersättning eller sjukersättning. Eftersom det inte kan uteslutas att det finns behov av att samordna utbetalningen av ersättning från kriminalvården med utbetalningar från andra ersättningssystem bör det av lagen framgå att ersättningen från kriminalvården endast utgår i den mån den intagne inte uppbär motsvarande ersättning på annat sätt. Förslaget bör följas upp med en översyn av vilket behov som finns av att öka möjligheten för kriminalvården och andra myndigheter att utbyta sekretessbelagda uppgifter.

De närmare reglerna för ersättningens beräkning bör även fortsättningsvis meddelas i form av föreskrifter. Ersättningsnivån bör, enligt kommitténs mening, inte få styra valet av sysselsättning. I dag kan intagna känna sig lockade att välja bort studier till förmån för ett industriarbete av det enkla skälet att arbetet är bättre betalt. För många intagna är behovet av utbildning stort. Enligt kommittén är det nödvändigt att arbete och studier respektive deltagande i påverkansprogram i fortsättningen är jämställda i ersättningshänseende. Detta överensstämmer med Europarådets rekommendationer (p 5 No R [89] 12) om utbildning i fängelse. Av dessa rekommendationer framgår att utbildning inte skall ha lägre status än arbete inom fängelsets regim och att intagna inte skall förlora ekonomiskt eller på annat sätt genom att delta i utbildning. Här kan även tilläggas att endast sådana uppgifter inom

ramen för självförvaltningen som kan anses utgöra arbete eller utbildning bör vara ersättningsgill sysselsättning. I regel skall inte heller fritidsaktiviteter utgöra ersättningsgill sysselsättning.

Möjligheten att få högre ersättning för visst arbete eller viss annan sysselsättning kan ha stor betydelse för den intagnes skötsamhet. Det finns ett visst utrymme redan enligt dagens föreskrifter att utge en högsta ersättning till intagen som bedömts ha gjort en särskilt god insats och tagit särskilt stort ansvar i arbete. Denna ersättning är, enligt föreskrifterna, avsedd att vara en uppmuntran till goda insatser och bör utges restriktivt och efter noggrant övervägande. I avsnitt 22.2.3 redovisar kommittén sina överväganden vad gäller möjligheten att låta ersättningsnivåerna på ett mera konsekvent sätt relateras till den intagnes skötsamhet genom att ersättningsnivåerna förs in i det av kommittén föreslagna förmånssystemet.

13.3 Minskning av ersättningen för betalning av vissa kostnader

13.3.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas kriminalvårdens möjlighet att tvångsvis innehålla ersättning som den intagne får från kriminalvården (se ovanstående avsnitt) för att täcka kostnader för förstörd egendom och för en utvisningsdömds hemresa.

13.3.2 Kostnad för förstörd egendom

Kommitténs förslag: Den nuvarande regeln att kriminalvården av den ersättning som avses i avsnitt 13.2 får hålla inne ett belopp som motsvarar kostnaden för att ersätta egendom som förstörts uppsåtligen överförs till den nya lagen.

Den intagne skall förbehållas ett belopp för egen del motsvarande tre fjärdedelar av den vid varje tillfälle utbetalade ersättningen.

Kriminalvården har i dag en möjlighet att använda den ersättning som skall utges till den intagne för deltagande i sysselsättning m.m. för att täcka myndighetens kostnader för att ersätta egendom som

den intagne förstört uppsåtligen. Denna möjlighet följer av 45 § första stycket KvaL.

Bestämmelsen innebär att kriminalvården kvittar statens fordran på skadestånd mot den intagnes fordran på ersättning för utfört arbete. Bestämmelsen gör det möjligt för staten att på ett effektivt sätt få betalt för skadad egendom. Många gånger kan det vara svårt att utreda att den intagne avsiktligen förstört egendomen. Med hänsyn till att anstalternas egendom ofta förstörs har kommittén övervägt att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde till att gälla även egendom som förstörts av grov oaktsamhet. Skälet till detta är att skadegörelsen har ett lika nära samband med straffverkställigheten oavsett om det skett avsiktligen eller av grov oaktsamhet.

Något generellt förbud att göra en sådan kvittning finns inte. Lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt gäller visserligen även när staten är arbetsgivare. Kriminalvården är emellertid inte är att betrakta som arbetsgivare i egentlig mening vilket innebär att den lagen inte är tillämplig (jfr NJA 1993 s. 160 i vilket mål ersättningen från kriminalvården ansågs som jämförlig med lön och därför kunde tas i anspråk för införsel). Kriminalvårdens ersättning är snarare att jämföra med sådana förmåner som utbetalas genom socialförsäkringssystemet. Möjligheten att kvitta statens fordran på återbetalning av ersättning i ett förmånsslag i samband med utbetalning av ett annat förmånsslag är i vissa fall begränsad. Något generellt förbud att göra en sådan kvittning finns emellertid inte. Avgörande måste givetvis bli om behovet av en snabb verkställighet av fordringen på skadestånd väger tyngre än den enskildes behov av ersättning i anstalt.

En utvidgning av den nuvarande regelns tillämpningsområde till att gälla även vid ett grovt oaktsamt handlande är emellertid inte helt oproblematisk. Det skulle innebära att kriminalvården fick en större möjlighet att kvitta fordringar på grund av förstörd egendom än vad en arbetsgivare har enligt ovan nämnda lag om arbetsgivares kvittningsrätt.

Det kan t.ex. inte uteslutas att allmän domstol kommer att pröva i princip samma sak i en tvist om skadestånd som den som kriminalvården, eller efter överklagande, allmän förvaltningsdomstol prövar i ärendet om innehållande av ersättning. Utvidgas regeln om innehållande av ersättning kommer givetvis innehållandets rättsverkan att ifrågasättas i fler fall.

Om parternas mellanhavanden skulle slutligt regleras på detta sätt är det tveksamt om de krav som Europakonventionen ställer på möjligheten till en rättvis rättegång och det egendomsskydd som garanteras i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen skulle vara uppfyllda. Dessa regler har utvecklats närmare i avsnitt 21.2.3 när det gäller förverkande av egendom. Man kan undvika orimliga följder av en sådan bestämmelse om den intagne förbehålls ett visst belopp av ersättningen för egen del. Ju högre belopp den intagne får använda för egna utgifter i anstalten desto rimligare framstår en sådan regel i förhållande till denne. Systemet innebär emellertid att staten ges en förmånligare ställning än andra fordringsägare, t.ex. en målsägande som har en fordran på skadestånd i anledning av den intagnes brott. Det är särskilt tveksamt om den första fordringen skall få ha en sådan särställning om den andra fordringen avser skadestånd på grund av ett allvarligt brott. Även när det gäller olika statliga fordringar kan man fråga sig vilken prioritering som bör göras, t.ex. om statens fordran på skadestånd för förstörd egendom skall gå före Brottsoffermyndighetens fordran på återbetalning av ersättning som utgetts till en målsägande.

I dag är ersättningen från kriminalvården utmättningsfri. Så länge ersättningen från kriminalvården är den enda tillgången är det följaktligen endast kriminalvårdens fordran på ersättning för förstörd egendom som kan verkställas hos denne. Denna regel kan visserligen ändras och ersättningen från kriminalvården göras utmättningsbar. Frågan kvarstår dock om statens fordran på skadestånd skall ha företräde framför andra fordringar på den intagne. Som närmare utvecklas nedan anser kommittén inte att ersättningen från kriminalvården skall kunna utmätas. Detta innebär att de fordringar som kan verkställas enligt kriminalvårdslagstiftningen får en särskilt förmånlig ställning i förhållande till andra fordringar. En utvidgning av reglerna om innehållande av intagens ersättning måste därför göras med försiktighet.

Mot bakgrund av det anförda anser kommittén att möjligheten att i ökad utsträckning ta i anspråk intagnas ersättning för olika fordringar bör bli föremål för ytterligare utredning. En sådan översyn bör naturligen ha sin utgångspunkt i allmänna regler om verkställighet som avser betalningsskyldighet.

Eftersom en uppsåtlig skadegörelse av anstaltens egendom har ett nära samband med verkställigheten och det inte framkommit att den nuvarande regeln inneburit tillämpningssvårigheter föreslår

kommittén att den nuvarande regeln överförs till den nya lagen. Kommittén anser dock att den intagne alltid skall få förbehållas tre fjärdedelar av det vid varje tillfälle utbetalade beloppet för egen räkning.

Skadegörelse skall dessutom polisanmälas. Här bör tilläggas att kriminalvården inte är skyldig att tillhandahålla en intagen olika tillhörigheter om den intagne vid upprepande tillfällen förstör anstaltens egendom.

13.3.3 Kostnad för hemresa

Kommitténs förslag: Vid verkställighetens början skall kriminalvården besluta vilket belopp som skall hållas inne av sådan ersättning som avses i avsnitt 13.2 för att betala kostnaderna för sådan hemresa som avses i 9 kap. 1 § utlänningslagen.

Om resan inte genomförts inom ett år från villkorlig frigivning eller om utvisningsbeslutet dessförinnan upphävts skall det innehållna beloppet återbetalas till den dömda. Om resan genomförts och det som innehållits överskrider den faktiska kostnaden för resan gäller detta även det överskjutande beloppet. Vid återbetalning skall ränta utges enligt 6 § räntelagen från den dag då beloppet innehölls till dess betalning sker.

Den intagne skall förbehållas ett belopp för egen del motsvarande tre fjärdedelar av den vid varje tillfälle utbetalade ersättningen.

Det är endast för dem som är utvisningsdömda som det uppkommer problem beträffande kostnaden för hemresor. Detta beror på att hemresan är en del i verkställigheten av utvisningsbeslutet. Övriga dömda får ta sig från anstalten på egen hand. Har de inte själva pengar för att bekosta hemresan så är det i sista hand socialtjänsten som har ett ansvar för de frigivnas uppehälle.

Frågan om kostnadsansvaret för utvisningsdömdas hemresor har behandlats i justitieutskottet vid flera tillfällen, senast den 17 februari 2005 (bet. 2004/05:JuU17). Enligt utskottet är det rimligt att den som dömts till utvisning också betalar för hemresan, eftersom det är innebörden av gällande lagstiftning. Enligt 9 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) är en utlänning som utvisas

skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit han eller hon sänds eller åläggs att resa genom myndighets försorg. Utskottet har i avvaktan på kommitténs översyn av KvaL valt att inte ta ställning i frågan om lagreglering men har gjort bedömningen att en eventuell reglering i frågan bör tas in i lag.

Kommittén gör följande bedömning. Ett beslut om utvisning får inte verkställas förrän den ådömda brottspåföljden har avtjänats eller verkställigheten av den har flyttats över till ett annat land (8 kap. 7 § fjärde stycket utlänningslagen). Om den intagne inte själv samtycker till att kriminalvården använder ersättningen till att bekosta hemresan återstår för kriminalvården att försöka utverka en exekutionstitel på vanlig väg och samtidigt begära kvarstad för att säkerställa statens fordran på återbetalning för resan. Detta är mycket tids- och resurskrävande och anses i regel inte meningsfullt att göra. När den intagne lämnat landet försvåras indrivningsmöjligheterna ytterligare, särskilt om det inte finns några bindande överenskommelser med det land den intagne har sitt hemvist i.

En möjlighet för kriminalvården att oberoende av den intagnes samtycke använda den intagnes ersättning för att betala kostnaderna för dennes hemresa är ett effektivt sätt att verkställa den betalningsskyldighet som följer av utlänningslagen. Innehållandet fungerar som en säkerhetsåtgärd. När kostnaden uppstått verkställs fordringen genom kvittning i intjänad ersättning.

Mot en sådan möjlighet kan invändas att det är osäkert till vilket land verkställigheten kommer att ske och vad den slutliga kostnaden blir för resan. Om det finns hinder för verkställighet av utvisningsbeslutet kan regeringen dessutom upphäva utvisningsbeslutet (se även det i avsnitt 12.3.1 nämnda EG-direktivet 2004/38/EG av den 29 april 2004).

Betalningsskyldigheten följer emellertid av lag och sedan utvisningsbeslutet vunnit laga kraft är det endast fordringens belopp som är oviss. I det avseendet skiljer sig en sådan fordran från t.ex. en fordran på skadestånd. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att hemresan har ett så nära samband med straffverkställigheten att det motiverar en möjlighet att tvångsvis reglera denna fordran föreslår kommittén att det införs en bestämmelse om att Kriminalvården vid verkställighetens början får besluta vilket belopp som skall innehållas för betalning av en sådan resa.

Det förhållandet att statens fordran på hemresa är villkorad av att resan faktiskt genomförs förutsätter att återbetalning sker om utvisningsbeslutet upphävs eller om beslutet inte verkställs inom en

viss tid. Kommittén anser att det är lämpligt att återbetalning sker om resan inte genomförts inom ett år från villkorlig frigivning. Om den innehållna ersättningen överskrider den faktiska kostnaden för resan bör återbetalning ske på motsvarande sätt av det överskjutande beloppet. Räkna bör utbetalas enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den dag då beloppet innehölls till dess betalning sker.

I likhet med vad som föreslagits gälla vid innehållande av ersättning på grund av skadad egendom bör den intagne alltid förbehållas ett belopp för egen del motsvarande tre fjärdedelar av den vid varje tillfälle utbetalade ersättningen.

13.4 Ersättningen är utmättningsfri

Kommitténs förslag: Den nuvarande regeln att ersättning från kriminalvården skall vara fri från utmätning överförs till den nya lagen.

I dag finns en bestämmelse i 45 § andra stycket KvaL som innebär att arbetsersättning som för intagens räkning inestår hos kriminalvården inte får utmätas.

Kommittén har övervägt att ta bort bestämmelsen eftersom den utgör ett undantag från vad som vanligtvis gäller vid utmätning av sociala förmåner som inte avser att kompensera för särskilt angivna kostnader eller som skall återbetalas, jfr 7 kap. 1 § första stycket 5 utsökningsbalken.

Det vägande skälet mot att göra ersättningen från kriminalvården utmättningsbar är dock att det skulle kunna motverka andra regler i lagen. Det förhållandet att den intagne har stora delar av sina levnadskostnader betalda under anstaltsvistelsen kan nämligen få till följd att ersättningen kan utmätas i sin helhet, dvs. den intagne får inte tillgodoräkna sig något förbehållsbelopp enligt utsökningsbalkens regler. En regel om att ersättningen från kriminalvården är utmättningsbar kan då motverka syftet med de regler som tar sikte på att öka de intagnas delaktighet i sysselsättning och engagemang i sin egen verkställighet. Kommittén har mot denna bakgrund inte funnit anledning att föreslå någon ändring av nuvarande ordning. Bestämmelsen bör därför överföras till den nya lagen. Vid en sådan översyn som nämnts i avsnitt 13.3.2 är det naturligt att även lämpligheten av den här behandlade bestämmelsen övervägs ytterligare.

14 Innehav av personliga tillhörigheter m.m.

14.1 Inledning

En utgångspunkt för kommitténs uppdrag är att lämna förslag som minskar narkotikan på anstalterna och som motverkar kriminell verksamhet och andra ordningsstörningar inom anstalterna.

Intagnas innehav av pengar underlättar givetvis anskaffningen av narkotika och utövandet av annan kriminell verksamhet. Även andra personliga tillhörigheter än pengar kan användas som betalningsmedel eller bytesobjekt vid narkotikatransaktioner eller annan illegal handel. Till detta kommer att narkotika och andra otillåtna föremål, t.ex. mobiltelefoner smugglas in i anstalterna genom de tillhörigheter intagna tar in där och att otillåtna föremål som smugglats in eller förvärvats inom anstalterna förvaras i intagnas personliga tillhörigheter.

Kommitténs förslag till regler om de intagnas innehav av pengar och personliga tillhörigheter samt olika transaktioner mellan intagna har utformats mot denna bakgrund.

14.2 Innehav av pengar och andra betalningsmedel

<p>Kommitténs förslag: En intagen får i anstalt inneha endast de betalningsmedel som kriminalvården tillhandahåller och högst det belopp som kriminalvården bestämmer.</p>

14.2.1 Bakgrund

Varje intagen har tre konton som administreras av kriminalvården; ett konto för egna medel, ett för permissionsmedel och ett för disponibla medel.

Kontot för disponibla medel innehåller de medel som den intagne får använda under anstaltsvistelsen. På det kontot får högst finnas det belopp som intagna får inneha varje vecka. I slutet av anstalt får den intagne inte utan medgivande inneha så mycket pengar att beloppet överstiger 1,8 procent av gällande prisbasbelopp. Räknat på 2005 års prisbasbelopp¹ motsvarar detta efter utjämning 710 kr/vecka. I öppen anstalt får den intagne inte utan medgivande inneha så mycket pengar att beloppet överstiger 2,5 procent av gällande prisbasbelopp. Räknat på 2005 års prisbasbelopp motsvarar detta efter utjämning 990 kr/vecka. Kontantbegränsningen på öppen anstalt infördes genom föreskrifter som trädde i kraft 15 september 2004. Fram till dess gällde att intagna på öppen anstalt fritt fick inneha pengar i anstalten om inte förhållandena vid anstalten föranledde en begränsning av kontantinnehavet. Med de tidigare reglerna hade en begränsning av kontantinnehavet införts endast på några få öppna anstalter. Den övervägande majoriteten av öppna anstalter tillät de intagna att fritt inneha pengar, främst av hänsyn till kontrollsvårigheter. På anstalter där kontantinnehavet begränsats tillämpas ett högsta belopp varierande mellan 1 000–2 000 kr per vecka. På KVA Tillberga där intagna har marknadsanpassad ersättning har de intagna vidare rätt att erhålla 30 procent av intjänad ersättning för fri disposition. Sedan den 15 september 2004 gäller dock som redan nämnts att intagen i öppen anstalt får inneha högst 990 kr per vecka.

Om en intagen när han eller hon ankommer till anstalten har med sig pengar som överstiger det belopp en intagen får inneha sätts det överskjutande beloppet in på kontot egna medel. Från det kontot får överföras pengar till kontot disponibla medel, dock högst med ett av kriminalvården fastställt belopp, se avsnitt 14.3.1.

Av den ersättning som den intagne uppbär under anstaltsvistelsen sätts 10 procent in på permissionskontot i form av ett s.k. sparavdrag och resten på kontot disponibla medel². Medlen på permissionskontot är avsedda för kostnader som är hänförliga till vistelser utom anstalten, t.ex. kostnader för resa, uppehälle, inköp

¹ 39 400 kr.

² Av de europeiska fängelsereglerna framgår att det skall finnas ett system för betalning av skälig arbetsersättning åt fångarna och att de i enlighet med detta system skall tillåtas att använda åtminstone en del av arbetsersättningen för inköp av tillåtna föremål för eget bruk och att lämna en del av ersättningen till sin familj eller använda den för andra tillåtna ändamål. Av reglerna framgår att det även får föreskrivas att en del av arbetsersättningen skall läggas undan av myndigheten för besparingar som skall överlämnas till fången vid frigivningen.

av klädutrustning och liknande. En intagen som inte alls eller som inte under avsevärd tid kommer i åtnjutande av permission på grund av lång strafftid eller av annan orsak kan få använda medlen till insatser som avser att främja hans utsikter att inordna sig i samhället efter frigivningen. Exempel på sådana insatser kan vara ekonomisivering, ekonomiskt stöd till familjen och liknande. Medlen kan också användas för andra angelägna ändamål.

Kriminalvården kan förordna att reglerna om intagnas innehav av kontanter inte skall tillämpas i anstalten och att de intagna där i stället skall använda ett särskilt betalkort för inköp av kioskvaror m.m. inom anstalten. Detta har skett beträffande 23 anstalter. De första anstalterna som införde betalkortssystem var de slutna kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Malmö.

Under hösten 2005 är avsikten att återstående 26 anstalter skall bli kontantlösa. Anledningen till detta är att man vill förhindra illegal handel inom anstalterna.

14.2.2 Överväganden

Kommittén utgår från att samtliga kriminalvårdsanstalter kommer att vara kontantlösa när den nya lagen träder i kraft. På anstalterna kommer man inte att kunna använda annat betalningsmedel än de betalkort anstalten utfärdar. Dessa får användas för de utgifter som intagna har under anstaltsvistelsen, nämligen utgifter för inköp i anstaltens kiosk och för telefonsamtal. De intagna kommer inte ha något legitimt behov att inom anstalten inneha annat betalningsmedel än detta betalkort.

Det finns därför inte någon anledning att tillåta innehav av pengar eller andra betalningsmedel än nämnda kort.

Om de intagna inte har tillgång till andra betalningsmedel än anstaltens betalkort blir det svårare för dem att anskaffa narkotika och bedriva annan kriminell verksamhet inom anstalten. I syfte att motverka sådan verksamhet på anstalterna bör därför intagna endast få använda det betalningsmedel kriminalvården tillhåller för inköp som görs i anstalten. Det finns givetvis risk för att värdet av förbud att inneha pengar eller andra betalningsmedel än kriminalvårdens blir begränsat, eftersom de intagna exempelvis har möjlighet att ådra sig skuld eller sköta betalningar genom personer utanför anstalterna. Detta bör dock inte hindra att man vidtar de

åtgärder som är möjliga för att försvåra kriminella aktiviteter inom anstalterna. Förbudet bör gälla på alla anstalter.

Av naturliga skäl innebär betalkortssystemet att en kontantbegränsning införs på samtliga anstalter. Det ankommer på KVS att ange det högsta belopp som får innehas på kontantkortet. Ang. åtgärder med anledning av att en intagen innehaft pengar i strid med förbudet, se vidare avsnitt 20.3.

Vid permission, frigång eller liknande vistelse utanför anstalten kan det vara lämpligt och t.o.m. nödvändigt att den intagne innehar kontanter. Det totala förbudet att inneha kontanter gäller också bara i anstalt. Kriminalvården kan således ge den intagne möjlighet att disponera medel såväl från permissionskontot som från kontot för egna medel under en permission eller frigång. Detta innebär dock inte att en intagen genom kriminalvårdens försorg skall kunna få tillgång till kontanter vid varje form av utevistelse. Som regel bör en intagen t.ex. inte få inneha kontanter vid deltagande i en fritidsaktivitet.

Kontanter som återfinns vid visitationer av bostadsrum eller andra utrymmen i anstalten eller som ankommer till intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet skall omhändertas och som regel också förverkas, se vidare avsnitt 21.2.

14.3 Användningen av egna medel m.m.

Kommitténs förslag: I anstalt får intagna endast ha tillgång till ersättning som de erhållit från kriminalvården eller ersättning som de på annat sätt uppburit genom att delta i anvisad sysselsättning. Kriminalvården får tillåta en intagen att inneha viss del av ersättning som utbetalats från statlig myndighet eller från en arbetslöshetskassa. Den som beviljats ålderspension får inneha en viss del av denna.

Överlåtelse av egendom och andra ekonomiska transaktioner får inte förekomma mellan intagna i anstalt. Om det finns synnerliga skäl kan dock en sådan transaktion tillåtas.

Kommitténs bedömning: Anställda inom kriminalvården är inte skyldiga att hjälpa en intagen med en betalning utanför anstalten och får endast göra det om den intagne gör sannolikt att betalningen har ett godtagbart syfte. Endast särskilt utsedd personal skall ha rätt att hjälpa intagna att utföra betalningar.

14.3.1 Uttag

I dag får en intagen inneha 710 kr per vecka på slutan anstalt och intagen på öppen anstalt får inneha 990 kr per vecka (se avsnitt 14.2.1). Även om kontantinnehavet är begränsat finns det inte några hinder för den intagne att på kontot för disponibla medel i anstalt komplettera ersättningen från kriminalvården med egna medel upp till ett visst belopp. Genom en ändring i föreskrifterna gäller från den 15 december 2004 att intagen i slutan anstalt inte får ta ut ett högre belopp än för närvarande 327 kr, motsvarande högst 0,83 procent av gällande prisbasbelopp (KVVFS 2005:2). Om den intagne inte har kunnat delta i sysselsättning av medicinska skäl eller om det varit brist på sysselsättning kan den intagne få tillåtelse att ta ut ett högre belopp.

Den intagne får, enligt kriminalvårdens praxis, även överföra pengar som den intagne innehaft i strid med regler om kontantinnehav i anstalten och vilka därför omhändertagits enligt 63 § femte stycket KvaL (jfr KVS riktlinjer för omhändertagna pengar). Kriminalvårdens praxis medger således att en intagen på en slutan anstalt som konsekvent vägrar att delta i anvisad sysselsättning och därför inte uppbär någon ersättning från kriminalvården ändå kan använda upp till 327 kr per vecka av omhändertagna pengar, dvs. ett belopp som endast ligger något under vad en intagen tjänar genom att delta i sysselsättning 40 timmar per vecka. Friheten för intagna att föra över egna medel på kontot för disponibla medel i anstalt ger i vart fall i teorin intagna möjligheter att i anstalt använda pengar som härrör från kriminell verksamhet. Den begränsning som finns är att en anstalt kan vägra den intagne att överföra pengar från egna medel till kontot för disponibla medel om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl att inte medge uttag kan vara att den intagne visat sig spela om pengar inom anstalten eller hanterat narkotika (KVVFS 2005:2).

Överväganden

Kommittén ifrågasätter riktigheten av den nuvarande tillämpningen av 63 § KvaL. Den bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 21.1.2 och 21.2.1.

Enligt kommitténs mening bör kriminalvårdens kontroll över vilka medel som är i omlopp på anstalterna skärpas ytterligare. Det

är också av central betydelse för att kunna motivera de intagna till lämplig sysselsättning (jfr avsnitt 12.3.2) att det finns ett samband mellan den sysselsättning man deltar i och det belopp man kan använda inom anstalten varje vecka. Intagna bör i fortsättningen i anstalt endast ha tillgång till medel som erhållits för deltagande i anvisad sysselsättning, som de uppburit under sjukdom eller på grund av arbetsbrist. En bestämmelse härom bör införas i den nya lagen. Det bör således endast vara sådan som kan påföras det kontantkort som intagna i framtiden kommer att ha som betalningsmedel under anstaltsvistelsen. Den som får ålderspension bör få överföra ett belopp motsvarande den ersättning som intagen kan uppbära under anstaltsvistelsen. Det bör anmärkas att intagnas möjligheter att använda medel på permissionskontot eller kontot för egna medel för utgifter utanför anstalten inte påverkas av den här föreslagna regleringen. Kommitténs förslag till sanktioner vid innehav av medel i strid med gällande regler behandlas i avsnitt 21.2 och 20.3.

14.3.2 Betalnings- och lånetransaktioner

Den som verkställer fängelsestraff mister inte sin rättsliga handlingsförmåga. Intagna har således rätt att genomföra affärs- transaktioner såväl med andra intagna som med personer utanför anstalterna. En annan sak är att detta kan hindras om det finns skäl i ett enskilt fall. Anstalterna har emellertid med nuvarande regler inte någon möjlighet att generellt förbjuda intagna att göra betalningar med posten, ens om det sker mellan intagna (jfr JO 1986/87 s. 128).

Det kan givetvis vara svårt för en intagen att göra in- och utbetalningar m.m. till personer utanför anstalten. Anstaltspersonal hjälper därför ibland till med att utföra överföringar till och från den intagnes bankkonto eller lösa in postanvisningar eller liknande, givetvis under förutsättning att den intagne ger personalen i fråga fullmakt till detta. Om en intagen vill ha hjälp med en betalning måste han eller hon bifoga räkning eller annat dokument som visar till vem betalning skall ske. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning en anställd kan eller bör vägra att medverka vid en transaktion till någon utanför anstalten.

Överväganden

Det finns en påtaglig risk för att penningtransaktioner mellan intagna eller mellan intagna och personer utanför anstalten är ett led i kriminell verksamhet. De intagnas möjligheter att – genom kontoöverföringar eller genom uttag från medel som administreras av kriminalvården för den intagne – finansiera handel med narkotika eller bedriva annan kriminell verksamhet från anstalten bör givetvis hindras i möjligaste mån. Det är vidare självklart att anställda inom kriminalvården inte skall kunna utnyttjas i samband med sådan verksamhet. Regelverket bör vara utformat så att möjligheten att bedriva kriminell verksamhet från anstalten motverkas och så att anställda inte riskerar att utnyttjas i sådan verksamhet.

I dag saknas reglering av intagnas möjlighet att överlåta personliga tillhörigheter. Eftersom intagna inte mister sin rättsliga handlingsförmåga kan anstaltspersonalen inte hindra en intagen från att ge bort eller sälja sina personliga tillhörigheter till annan, t.ex. en annan intagen³.

Även om intagna, enligt kommitténs förslag, endast får föra in enklare tillhörigheter i anstalten och den egendom som intagna därmed får inneha kommer att ha ett begränsat ekonomiskt värde kan det inte uteslutas att egendomen kommer att användas som betalningsmedel mellan intagna. En intagen kan inte inom anstalten anses ha något större legitimt behov av att få överlåta egendom till eller förvärva egendom av annan intagen. Av hänsyn till ordningen bör det inte förekomma någon annan försäljning inom anstalten än den som har godkänts av anstaltsledningen, t.ex. genom anstaltens kiosk. Mot denna bakgrund samt i syfte att förhindra att intagna utövar kriminell verksamhet inom anstalten är det motiverat att i lagen införa en ordningsregel som innebär att en intagen varken för egen eller annans räkning får överlåta eller förvärva egendom från annan intagen inom anstalten. Ang. följderna av att förbudet överträds, se vidare avsnitt 20.3.

Inom kriminalvården bör betalningar mellan intagna inte över huvud taget vara tillåtna. Ett förbud bör därför införas för intagna att i anstalt för egen eller annans räkning göra betalnings- eller lånetransaktioner med annan intagen. Undantag bör dock kunna göras om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. finnas

³ Se JO 1990/91 s. 107.

om det är nödvändigt för intagna som är gifta med varandra att reglera familjens utgifter.

Det kan ifrågasättas om det inte skulle var lämpligt att förbjuda intagna att överhuvudtaget utföra olika ekonomiska transaktioner. En sådan inskränkning i den rättsliga handlingsförmågan skulle emellertid utgöra ett stort ingrepp i den enskildes integritet. Det kan med fog ifrågasättas om de vinster som skulle kunna uppnås genom en sådan regel är tillräckliga för att motivera en sådan integritetskränkning. Det skulle vidare vara nödvändigt att förse en sådan regel med åtskilliga undantag, vilket skulle leda till ökad arbetsbelastning för personalen på anstalterna. Det skulle också vara mycket svårt att övervaka att ett sådant förbud efterföljs. Kommittén anser därför inte att ett sådant förbud skall införas. En annan sak är att anstaltens personal givetvis inte skall medverka vid tveksamma transaktioner.

Med hänsyn till de begränsade möjligheter intagna har att på egen hand sköta sedvanliga betalningar är det rimligt att intagna i vissa situationer får hjälp med att betala hyra, underhåll till barn och liknande skulder. Någon skyldighet för kriminalvården att utföra sådana tjänster för intagna bör emellertid inte finnas. Med hänsyn till den osäkerhet som de anställda i kriminalvården upplever beträffande sina skyldigheter i detta avseende bör det i författning anges att det inte finns någon sådan skyldighet. Enligt kommitténs mening bör det i förordning tas in bestämmelser som klargör att anstalten inte får medverka till en betalning om det inte görs sannolikt att betalningen har ett godtagbart syfte. Det finns risk för att anställda kan utsättas för påtryckningar att utföra betalningar som inte har ett godtagbart syfte. För att motverka detta bör endast viss eller vissa särskilt utsedda personer på en anstalt ha rätt att hjälpa till med betalningar.

14.4 Innehav av personliga tillhörigheter

Kommitténs bedömning: Med hänsyn till att varje föremål utgör en potentiell säkerhetsrisk bör reglerna om innehav av personliga tillhörigheter begränsas väsentligt. Någon särreglering beträffande innehav av tryckta skrifter och innehav av kläder är inte nödvändig.

Kommitténs förslag: En intagen får inte i anstalt disponera annan egendom än sådan som tillhandahålls av kriminalvården. Den intagne får dock inneha privat egendom av enkelt slag om det inte finns risk för att egendomen äventyrar ordningen eller säkerheten i anstalten eller syftet med den behandling som den intagne genomgår.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilken egendom som generellt får eller inte får innehas i anstalt av en viss eller vissa grupper intagna.

14.4.1 Gällande regelverk

Intagnas innehav i anstalten av pengar och andra personliga tillhörigheter regleras i 24 § KvaL.

Av den bestämmelsen följer att intagen, i den utsträckning det kan ske utan olägenhet, får inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller motta böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritid.

Intagen får vidare inneha pengar om det behövs eller skaffa sig eller motta varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. Om det är påkallat för att hindra att otillåtna varor införs i anstalt får föreskrivas att intagna inte utan särskilt medgivande får motta försändelse av annat slag än brev eller annan skriftlig handling.

Regeln som infördes i samband med 1974 års kriminalvårdsreform avsåg att ge uttryck för en mindre restriktiv hållning till dessa frågor än tidigare lag.

Bestämmelsen kompletteras av föreskrifter som utfärdats av KVS. Enligt dessa föreskrifter får en intagen inte i sitt bostadsrum eller i gemensamma utrymmen förvara sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet. Föreskrifterna bygger på att anstalten skall göra en individuell prövning i varje särskilt fall om innehavet är tillåtet enligt

24 § KvaL. Endast när det gäller datorutrustning anges ett generellt förbud för intagna att inneha annan sådan än den som kriminalvårdsmyndigheten tillhandahåller (6 kap. 4–5 §§ KVVFS 2005:2). Det framgår vidare att intagen inte får använda annan telefonutrustning än kriminalvårdsmyndighetens i anstalt eller under utevistelse med kriminalvårdspersonal (4 kap. 3 § KVVFS 2005:2).

14.4.2 Behovet av ändrade regler

Även andra personliga tillhörigheter än pengar kan användas som betalningsmedel i narkotikahandel eller annan kriminell verksamhet på anstalterna. När intagna inte längre kommer att få inneha pengar eller annat betalningsmedel på anstalt finns det risk att betalning mellan intagna kommer att ske på annat sätt, t.ex. med dyrbara smycken. I dag finns det inte någon övre beloppsgräns för de tillhörigheter intagna tillåts ta in. Det innebär att intagna inte kan förhindras ta in guldkedjor, dyrbara klockor och andra föremål som kan användas som betalningsmedel vid kriminell verksamhet. Även intagnas möjligheter att betala med andra föremål än pengar måste därför begränsas. Det är även i övrigt viktigt att innehav av personliga tillhörigheter inte underlättar kriminell verksamhet eller skapar säkerhets- eller ordningsproblem.

Som ovan nämnts får intagen i dag, enligt 24 § KvaL, inneha personliga tillhörigheter i den utsträckning det kan ske utan olägenhet. Begreppet "olägenhet" är vagt och det är i föreskriftsform som lagens egentliga tillämpningsområde preciseras till att gälla säkerhet, visitation och hygien, se ovan (jfr JO:s uttalande i 1990/91 s. 104). Med undantag för bestämmelser om innehav av datorutrustning och användning av annan telefonutrustning än kriminalvårdens (mobiltelefoner är förbjudna på såväl slutna som öppna anstalter) saknas föreskrifter om bestämmelsens tillämpning på visst slag av egendom.

Nuvarande reglering har vidare inte ansetts ge utrymme för anstalterna att utfärda generella förbud mot innehav av viss egendom.

Regeringsrätten gjorde i RÅ 84 2:73 bedömningen att innehav av personliga tillhörigheter skall prövas med hänsyn till den intagnes särskilda situation. Målet rörde frågan om en intagnes rätt att inneha färgtuschkpennor för att kunna utöva en fritidshobby. Styresmannen för anstalten hade avslagit den intagnes ansökan mot

bakgrund av att intagna ägnat sig åt att skriva smädelser och hotelser mot anstaltens personal på väggarna. Regeringsrätten fann att styresmannen inte haft något direkt stöd i lag för sitt generella förbud mot tuschpennor och att ordningsregeln i 24 § KvaL inte kunde åberopas som enda grund för avslaget. En individuell prövning skulle i stället ske utifrån den intagnes särskilda situation⁴. JO har dragit samma slutsats som Regeringsrätten i flera ärenden. JO har uttryckligen angett att något generellt förbud utfärdat av en anstalt mot innehav av tillhörigheter av visst slag inte får förekomma⁵.

Kravet på att innehav av visst slag av egendom skall prövas utifrån varje intagens särskilda situation innebär att anstalterna får avsätta många personaltimmar åt att pröva huruvida viss slags egendom skall få innehas av en intagen på en viss avdelning eller en viss anstalt varje gång en intagen där framställer en begäran om att få ta in egendomen i fråga. Det spelar ingen roll om anstalten tidigare avslagit en annan intagens begäran att ta in sådan egendom på samma anstalt eller avdelning. Kravet på individuell prövning innebär att anstalten i varje enskilt fall måste pröva om anstaltens olägenheter väger tyngre än just den ifrågavarande intagnes intresse av att inneha egendomen. Det gäller även om motsvarande egendom ingår i anstaltens standardutrustning, som t.ex. sängkläder och bordslampa.

Det har även visat sig att anstalterna tillämpar regeln olika och att visst slag av egendom får innehas på vissa anstalter men inte på andra även när det är fråga om anstalter med samma säkerhetsnivå.

De stora möjligheter som i dag finns att ta in personlig egendom har också medfört att många personaltimmar på slutna anstalter ägnas åt att gå igenom bandspelare och andra tillhörigheter för att undersöka om de rymmer narkotika eller andra otillåtna föremål.

Ett annat problem är att intagna idag tillåts inneha en stor mängd lösöre. Kriminalvården anser sig inte kunna förhindra att intagna för med sig hela sitt bohag till anstalten. I en sådan situation förvaras det som inte ryms och får innehas i bostadsrummet i särskilda förvaringsutrymmen. Man kan dock ställa sig frågan om intagna i dag har någon rätt att ta in egendom utöver vad som ryms i bostadsrummet. Egendom som inte får plats i den intagnes

⁴ Jfr även regeringens beslut 1990-03-15, nr 89-2382 ang. innehav av domar m.m., se även Kammarrättens i Stockholm, dom 2002-08-09, avd 7, mål nr 3109-2002 rörande brända CD-skivor, jfr dock Kammarrättens i Göteborg, dom 2001-10-01, avd 3, mål nr 3090-2001 rörande innehav av almanacka med motiv m.m. hänförlig till MC-klubb.

⁵ JO beslut den 6 augusti 1996, dnr 1406-1996, beslut den 31 augusti 2001, dnr 4485-2000.

bostadsrum kan inte betraktas som egendom som kan innehas utan olägenhet. Det kan knappast vara kriminalvårdens uppgift att förvara egendom som av utrymmesskäl, säkerhetsskäl eller annan anledning inte kan medföras i den intagnes bostadsrum. Ansvar för förvaring av egendom torde i dessa situationer i stället vara något som i första hand ankommer på socialtjänsten. När anstalten en gång åtagit sig att förvara den intagnes tillhörigheter tillämpar kriminalvården regeln att egendomen – om den intagne inte tar med sig denna när han eller hon lämnar anstalten – skall förvaras i 10 år efter det att den intagne lämnat anstalten.

De nuvarande reglerna – eller kanske snarare bristen på effektiva regler – medför således stora problem för kriminalvården. Framst kan nämnas att tillhörigheter av olika slag används som betalningsmedel vid kriminell verksamhet, att personliga tillhörigheter på bostadsrummen försvårar visitationen samt att förvaring av egendom är kostsam. Det går åt många personaltimmar att gå igenom och förteckna inkommen egendom. Kostnader för transport av den intagnes egendom uppkommer vidare när den intagne förflyttas till annan anstalt. I en sådan situation händer det att privata företag behöver anlitas för postbefordran och frakt.

Till detta kommer riskerna med att kriminalvården i sin hantering av intagnas egendom, t.ex. vid genomsökning av egendomen eller under själva förvaringen av denna orsakar skada på egendomen eller att egendomen förkommer. I sådana situationer är kriminalvården skyldig att ersätta den intagne för skadan. När den intagne medfört en stor mängd egendom för förvaring går det dessutom åt många personaltimmar att utreda om egendom som påstås ha förkommit har tagits in för förvaring i anstalten.

Det nuvarande regelverket har t.o.m. fått till följd att möjligheten till innehav av personliga tillhörigheter i viss mån motverkar det återfallsförebyggande arbetet som bedrivs på anstalterna, se vidare nedan.

Sammanfattningsvis kan således sägas att regelverket i dag innebär stora problem för kriminalvården ur flera synpunkter. Reglerna kan i viss mån även sägas inbjuda till missbruk och det kan inte uteslutas att intagna sätter i system att begära att få ta in all möjlig egendom på anstalten utan att det egentligen finns något större behov av egendomen i fråga.

Ur såväl ordnings- och säkerhetssynpunkt som ur effektivitetssynpunkt är den rådande ordningen ohållbar. Den tid som personalen i dag avsätter vad gäller beslutsfattande, genomsökning

av egendomen m.m. bör givetvis kunna användas på ett mycket bättre sätt med det återfallsförebyggande arbetet i fokus. Till detta kan läggas en ekonomisk aspekt. Säkerheten kan tillgodoses med dagens regler förutsatt att varje föremål som en intagen vill föra in på anstalt kontrolleras ordentligt ur säkerhets- och ordnings-synpunkt. Men en sådan kontroll av varje föremål leder till orimliga kostnader för kriminalvården utan att dessa kan sägas uppvägas av ett rättmätigt behov för de intagna att kunna föra in egendom i nuvarande utsträckning.

Mot angiven bakgrund finns det således starkt vägande skäl för att begränsa intagnas rätt att ta in privata tillhörigheter. Sådana begränsningar kommer troligen inte att stoppa otillåtna transaktioner inom anstalterna. Det är enligt kommitténs mening emellertid nödvändigt att vidta de regeländringar som gör det möjligt att i största möjliga mån hindra illegal verksamhet på landets anstalter. Mot bakgrund av vad som beskrivits om problemen med den nuvarande regleringen är det viktigt att det i lag finns en tydlig och enkel regel för intagnas innehav av egna tillhörigheter.

14.4.3 Anstalten skall tillhandahålla tillhörigheter

Den nya lagen skall bygga på att det är anstalterna som tillhandahåller nödvändig utrustning genom t.ex. utlåning eller uthyrning till de intagna. Intagna skall således ha möjlighet att hyra eller låna TV, radio, bandspelare, CD-skivor och DVD-skivor samt att låna böcker och tidskrifter av anstalterna eller genom anstalternas försorg. Skyldigheten för anstalterna att tillhandahålla biblioteksservice behandlas i avsnitt 6.2.6.

Det är kriminalvårdens sak att bestämma om hyra skall tas ut för den tid den intagne disponeras egendomen eller inte. Kriminalvården måste givetvis göra en bedömning av om det är möjligt att, med hänsyn till ordningen eller säkerheten, låna eller hyra ut anstaltstillhörigheter till den intagne. Om den intagne uppsåtligen förstört egendom och det kan antas att den intagne kommer att fortsätta förstöra egendom tillhörig anstalten kan anstalten således vägra den intagne sådan egendom med hänsyn till den risk ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt som utlåning eller uthyrning av detta skulle innebära (se även avsnitt 13.3.2 ang. innehållande av ersättning). En intagen som vid upprepade tillfällen förstör

anstaltens egendom måste dessutom betraktas som så misskötsam att han eller hon skall vara placerad på grundnivån i förmåns-systemet.

14.4.4 Ett basutbud av enkla tillhörigheter

Det är, enligt kommitténs mening, således nödvändigt av säkerhetsskäl och lämpligt av ekonomiska skäl att ändra grundreglerna för intagnas innehav av personliga tillhörigheter. Varje personligt föremål i en anstalt försvårar visitationen och innehavet utgör en potentiell möjlighet att gömma förbjuden egendom eller att utföra förbjudna transaktioner. Utgångspunkten bör därför vara att intagna inte får inneha personliga tillhörigheter i anstalt.

Reglerna måste emellertid också utformas med hänsyn till att möjligheten att inneha egendom på bostadsrummet är av betydelse för att de intagnas levnadsförhållanden så långt det är möjligt – med hänsyn till att det är fråga om boende under verkställighet av fängelsestraff – skall kunna motsvara det utanför anstalten. Möjligheten att kunna ha ett personligt inrett bostadsrum kan också ses som en av flera delar i det återfallsförebyggande arbetet.

Det bör därför finnas vissa generella undantag från huvudregeln. Även andra undantag bör kunna tillåtas om omständigheterna är sådana att säkerhetsaspekten inte ter sig lika tydlig, t.ex. beträffande intagna som visat sig vara skötsamma.

När det gäller basutbudet av utrustning tillhandahåller kriminalvården kläder, sängkläder, möblemang och annan nödvändig utrustning under anstaltsvistelsen. Det finns därför som regel inte skäl att tillåta egen utrustning i dessa avseenden.

Det finns emellertid tillhörigheter som tillgodoser ett grundläggande behov och som är av personligt värde för den intagne som t.ex. foton på närstående, brev⁶, klocka samt vigselringar, förlovningsringar och liknande alliansringar. Sådana tillhörigheter bör alla intagna ha möjlighet att inneha i anstalt. En begränsning måste även beträffande sådan egendom göras vad gäller värdet av den egendom som får tas in och mängden egendom. Intagen bör endast få inneha egendom som är av enkel beskaffenhet. Egendom är av enkel beskaffenhet endast om den har ett ringa ekonomiskt värde. Det innebär att det inte kan komma ifråga att tillåta en intagen att bära exklusiva ringar och klockor i anstalt även om

⁶ När det gäller brev följer inskränkningar av bestämmelserna i avsnitt 17.1.2.

dessa skulle ha ett mycket personligt värde för den intagne. Det ankommer på KVS att i föreskriftsform ange vad som får anses vara av ringa värde.

Intagna som befinner sig på en förhöjd nivå i förmånssystemet kan, som närmare utvecklas i avsnitt 22.2.4, inneha fler tillhörigheter än de på grundnivån.

Det kan framhållas att det endast är egendom som rymms i bostadsrummet, som det kan finnas behov för intagna att inneha under anstaltsvistelsen. Kriminalvården skall inte fungera som förvaringsplats för intagnas bohag i allmänhet. I dag är detta en vanlig företeelse även om det inte har sin grund i någon uttrycklig skyldighet i lag för kriminalvården, se vidare avsnitt 14.5.

När viss egendom inte får innehas av den intagne får han eller hon inte ta med sig sådan egendom in i anstalten eller köpa den under anstaltsvistelsen. Den intagne får inte heller ta emot sådan egendom från någon annan. I avsnitt 21.2 behandlar kommittén vilka åtgärder som kan vidtas när otillåten egendom påträffats i anstalten. Se även avsnitt 20.3.

Begränsning med hänsyn till säkerhet

Kommittén har inledningsvis funnit att egna tillhörigheter på anstalt i princip alltid är en säkerhetsrisk. Risken kan emellertid vara mer eller mindre stor och detta i förening med intagnas behov av att få omge sig med vissa personliga tillhörigheter gör att vissa saker bör få innehas. Även när det gäller sådan egendom måste man emellertid beakta om det är fråga om en i sammanhanget godtagbar säkerhetsrisk.

En grundläggande förutsättning för att tillhörigheter skall få tas in bör således som i dag vara att det inte finns någon påtaglig säkerhetsrisk. Detta bör framgå av lagen. En inte godtagbar säkerhetsrisk måste vidare alltid anses föreligga beträffande vissa typer av egendom eller vissa situationer.

Ett exempel är att innehav av egendom av sådan omfattning eller art att visitering av bostadsrummet försvåras innebär att säkerheten på anstalten äventyras.

Vidare kan egendom som visar tillhörighet till vad som kan uppfattas som kriminella sammanslutningar eller extrema organisationer, vilka inte är främmande för att använda våld, typiskt sett

anses äventyra säkerheten i anstalten⁷. Som närmare utvecklas nedan skall den nya lagstiftningen bygga på att säkerhetsbedömningen kan göras utifrån vad som typiskt sett kan antas äventyra ordningen eller säkerheten i anstalten.

Även egendom som kan underlätta införsel av narkotika i anstalten bör alltid anses utgöra en säkerhetsrisk. Ett exempel på detta är att TV-apparater och skrymmande bandspelare ibland används för dold förvaring av narkotika och andra otillåtna föremål, t.ex. mobiltelefoner. Förutom att dessa föremål inte kan betraktas såsom varande av enkel beskaffenhet så medför även säkerhetsaspekten att det inte bör vara möjligt för intagna att ta in privata TV-apparater och CD-spelare på anstalten. Intagnas behov av att följa vad som händer i omvärlden kan tillgodoses genom utthyrning eller utlåning av anstaltens TV-apparater, CD-spelare eller liknande teknisk utrustning. Begränsningar av hänsyn till informationsfriheten utvecklas närmare nedan i avsnitt 14.4.5. Huruvida intagna skall hyra eller låna utrustning från anstalten bör klargöras i föreskrifter för att garantera en enhetlig tillämpning inom hela kriminalvården.

Det är också säkerhetskänslighet som bör få avgöra om en intagen skall medges att få inneha t.ex. egna böcker. Det kan framhållas att ett förbud som tar sikte på visst sätt att sprida eller motta yttranden, inte utgör inskränkningar i den grundlagsreglerade informationsfriheten⁸. Den intagnes rätt att följa vad som händer i omvärlden och behovet av en mer utvecklad biblioteksverksamhet i anstalterna behandlas i avsnitten 15.2.2 och 6.2.6.

Av hänsyn till säkerheten bör det inte heller vara tillåtet för intagna att inneha mobiltelefoner eller annan teknisk utrustning som möjliggör kommunikation med personer utanför anstalten. Redan på grund härav bör olika slags spelkonsoler inte få innehas. Det kan också finnas anledning att begränsa de intagnas rätt till kontakt med omvärlden på det viset att de intagna inte utan särskilt medgivande får motta försändelser av annat slag än brev eller annan skriftlig handling.

⁷ Jfr t.ex. Kammarrättens i Jönköping, dom 1997-01-14, avd. 4, mål nr 4733-1996 och Kammarrättens i Göteborg, avd 3, dom 2001-10-01, mål nr 3090-2001 samt KVS riktlinjer den 24 april 1996.

⁸ Se JO 1986/87 s. 124 II som gällde bandspelare och kassetter.

Begränsning med hänsyn till ordning

En annan förutsättning för att tillhörigheter skall få innehas av intagna är att det är möjligt med hänsyn till ordningen på anstalten. Det finns för övrigt en säkerhetsaspekt även i detta avseende eftersom störningar av ordningen som regel måste anses medföra risk också för säkerheten.

Det kan inte anses förenligt med ordningen på en anstalt att intagna innehar tillhörigheter på sådant sätt att det kan väcka anstöt. Det sagda innebär att intagna inte får inneha t.ex. pornografisk bild på ett sätt som innebär att andra, medintagna eller personal, måste ta del av den.

Med pornografisk bild avses här detsamma som i 16 kap. 11 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen är förevisandet av pornografisk bild på allmän plats som är ägnat att väcka allmän anstöt kriminaliserat som otillåtet förfarande med pornografisk bild. Med pornografisk bild avses där bild som, utan att besitta några vetenskapliga eller konstnärliga värden, på ett ohöjlt och utmanande sätt återger ett sexuellt motiv.

I detta sammanhang kan nämnas att själva innehavet av pornografisk bild av barn är kriminaliserat tillsammans med annat handhavande av sådan bild i 16 kap. 10 a § brottsbalken. Barnpornografisk bild kan förverkas enligt bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken och lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi.

På motsvarande sätt kan det inte anses förenligt med ordningen på en anstalt att intagna innehar föremål som förhålligär våld eller nazistiska eller vissa extremistiska kännetecken. Sådana föremål kan dessutom anses äventyra säkerheten på anstalten.

Mot bakgrund av att det måste anses praktiskt omöjligt att kontrollera innehållet i CD-skivor, DVD-skivor och andra medium för lagring av bl.a. text och musik leder kravet på ordning i anstalter till att det inte heller bör vara möjligt för intagna att själva ta in sådana föremål. Inte heller bör privata dataspel få tas in. Intagnas behov av förströelse i dessa avseenden kan i stället tillgodoses genom att kriminalvården tillhandahåller lämpliga skivor och spel åt intagna, se vidare avsnitt 15.2.1.

Som angetts ovan anser kommittén att intagna bör ha möjlighet att bära vigselring, förlovningsring och liknande alliansring i anstalt. Av hänsyn till ordningen bör det emellertid inte vara

möjligt för intagna att bära andra smycken i anstalt, även om de skulle vara av enklare slag.

Begränsning med hänsyn till behandling

I sin förlängning innebär hänsynen till ordningen på anstalten ett hänsynstagande även till kriminalvårdens uppgift att främja de intagnas anpassning i samhället. En förutsättning för att kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete skall kunna få någon effekt är givetvis att innehavsreglerna inte motverkar detta arbete.

På olika anstalter eller avdelningar bedrivs olika former av behandling. Det är framför allt behandling för sexualbrottsdömda, narkotikamissbrukare och spelmissbrukare som bör kunna ha betydelse för vilken egendom intagna får inneha.

I avsnitt 14.4.5 utvecklas närmare skälen för att tryckta skrifter endast bör få innehas om det är möjligt med hänsyn till den behandling som den intagne genomgår. En motsvarande begränsning bör gälla för all slags egendom som den intagne kan tänkas vilja ta in.

Prövningen utifrån vad som typiskt sett utgör en risk

Som ovan nämnts ger dagens reglering inte utrymme för generella förbud för innehav av viss egendom. Detta har i sin tur inneburit ett omfattande merarbete för kriminalvården som inte på något nämnvärt sätt kan anses uppvägas av motsvarande fördelar för de intagna. I ett system som bygger på individuella prövningar finns det dessutom alltid en risk att intagna som har liknande förutsättningar behandlas olika.

Av ovan anförda skäl är det viktigt att kriminalvården ges möjlighet att sätta gränser för vad som får innehas under anstaltsvistelsen även utifrån vad som generellt sett anses utgöra ett hot mot ordning och säkerhet på anstalterna eller som generellt sett får antas motverka den behandling som bedrivs på en viss anstalt eller avdelning. Som regel kommer de intagna som vistas på en viss avdelning också att ha en likartad säkerhetsprofil. Det tillåtna innehavet av personliga tillhörigheter kommer då också att kunna variera mellan olika avdelningar. Innehav av vissa personliga tillhörigheter kommer att ingå i förmånssystemet, se vidare

avsnitt 22.2.4. Det nya regelverket bör därför utformas så att det blir möjligt för regeringen och kriminalvården att utfärda generella regler för vilken egendom som får respektive inte får innehas. Det kan ta sikte på samtliga anstalter, en viss anstalt eller en viss slags avdelning. En sådan ordning förbättrar möjligheterna att behandla intagna lika och ger intagna möjlighet att förutse vilken egendom som får innehas på en viss anstalt eller avdelning.

Den nya bestämmelsen föreslås därför avfattas så att prövningen av innehavet får göras utifrån vad som typiskt sett utgör en risk ur ordnings-, säkerhets- och behandlingssynpunkt.

Prövningen utifrån risken i ett enskilt fall

Det skall fortfarande finnas en möjlighet att vägra innehav av egendom som i det enskilda fallet utgör risker ur ordnings- eller säkerhetssynpunkt eller behandlingssynpunkt. Detta kan t.ex. bli aktuellt om viss egendom inte har tagits upp i kriminalvårdens generella regler för innehav. Det kan också förekomma att egendom utgör en ordningsrisk om den innehas av en viss person även om den inte generellt sett kan antas medföra sådan risk.

14.4.5 Informationsfriheten

När det gäller innehav av böcker, tidskrifter, tidningar och andra tryckta skrifter måste hänsyn tas till den grundlagsskyddade informationsfriheten⁹. Frågan är därför om grundlagsregleringen motiverar en särreglering vad gäller innehav av tryckta skrifter eller om samma regler kan gälla för tryckta skrifter som föreslagits gälla för andra tillhörigheter.

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfriheten får, i likhet med flertalet övriga grundlagsskyddade fri- och rättigheter begränsas genom lag eller, undantagsvis, annan författning (2 kap. 12 § första stycket RF). De ändamål som får läggas till grund för inskränkningar i informationsfriheten anges i 2 kap. 13 § RF. Bland dem nämns

⁹ Jfr JO 1986/87 s. 124.

allmän ordning och säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott.

Begränsningar får därutöver ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Möjligheterna att begränsa informationsfriheten är avsedda att användas med försiktighet. Vid lagstiftning på området skall särskilt beaktas att intresset av vidaste möjliga informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter inte träds förnär.

Grundlagsbestämmelserna gäller för intagna i samma utsträckning som för andra medborgare. Det ligger dock i sakens natur att utrymmet för frihetsinskränkningar är större inom kriminalvården än annars.

Med dagens reglering är det möjligt att vägra intagna att ta in vapenkataloger och tidningar som uppmanar till brott eller innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som har karaktär av brottsverktyg. Sådana tidningar kan omhändertagas med hänsyn till ordning och säkerhet på anstalten.¹⁰ Det är även möjligt att av hänsyn till ordning och säkerhet begränsa de intagnas rätt till innehav av domar, förundersökningsprotokoll och liknande handlingar. Sådant innehav kan leda till övergrepp på grund av omständigheter som framgår av handlingarna.¹¹

Att intagna inte får ta in egna tillhörigheter om det kan äventyra ordning och säkerhet i anstalten har ovan föreslagits tydliggöras i lag. Med den föreslagna regleringen blir det även möjligt att utfärda generella föreskrifter om förbud mot innehav av viss egendom. Som redan nämnts får informationsfriheten begränsas om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Även innehavet av tryckta skrifter kan därför begränsas med hänsyn till ordning och säkerhet i anstalt.

Ovan har föreslagits att intagnas innehav av egendom även får begränsas med hänsyn till vad som är möjligt med hänsyn till den behandling som den intagne genomgår. Skälet är att innehavsreglerna inte får motverka det återfallsförebyggande arbetet på anstalten.

Detta är särskilt viktigt för intagna som är dömda för sexualbrott. Men det gäller även t.ex. intagna som vistas på behandlingsavdelningar i syfte att bli fria från sitt narkotikamissbruk. Om sexualbrottsdömda har tillgång till pornografiska tidskrifter och intagna på behandlingsavdelning har tillgång till tidskrifter som

¹⁰ Jfr JO 1986/87 s. 124.

¹¹ Jfr regeringens beslut 1990-03-15, 89-2382 och JO beslut 1988-08-08, dnr1875-1985.

förhärliigar narkotikamissbruk kan själva syftet med behandlingen för de intagna sägas motverkas.

Den nuvarande bristen på uttalat lagstöd för förbud av innehav av viss typ av egendom har medfört att JO när det gäller tidskrifter om droger gjort bedömningen, att ett omhändertagande aldrig kan ske endast av det skälet att den bedöms olämplig på grund av att en däri framförd åsikt anses förkastlig. Enligt JO gäller detta även om åsikten går stick i stäv med något viktigt behandlingsintresse (jfr not 10).

För att det inte skall råda någon tvekan om att intagna skall kunna förvägras innehav av böcker, tidningar och andra tryckta skrifter som motverkar själva syftet med behandlingen bör det av lagen framgå att intagen endast får inneha egendom om det är möjligt med hänsyn till den behandling som den intagne genomgår. Begränsningen är förenlig med grundlagen. Informationsfriheten får begränsas inte endast med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet utan också med hänsyn till förebyggandet och beivrandet av brott eller av annat särskilt viktigt skäl.

Mot denna bakgrund finns det inte något behov av att ha några särskilda regler för innehav av tryckta skrifter. Kommittén förutsätter att kriminalvårdens föreskrifter är tydliga och tillämpas enhetligt för anstalter eller avdelningar som har samma säkerhetsnivå eller behandlingsinriktning (se vidare avsnitt 15.2.2).

Det finns anledning att framhålla att innehavsreglerna givetvis måste få betydelse också för kioskutbudet på anstalterna. Böcker, tidningar och andra tryckta skrifter som inte är förenliga med den behandling som bedrivs på en viss anstalt eller avdelning eller som strider mot kraven på ordning och säkerhet bör givetvis inte vara tillgängliga i anstaltens eller avdelningens kiosk eftersom intagna ändå inte har någon rätt att inneha dem. När det gäller pornografiska tidskrifter har kommittén uppfattningen att sådana inte över huvud taget skall få förekomma i anstaltskioskernas sortiment. En begränsning av kioskutbudet till vad som kan anses nödvändigt och även i övrigt lämpligt bör kunna göras av kriminalvården vid utformningen av förfrågningsunderlaget eller annonsen om upphandling av kiosk tjänsten.

14.4.6 Intagnas kläder

Staten är enligt de internationella standardreglerna på kriminalvårdens område skyldig att se till att intagna har kläder som håller dem tillräckligt varma eller kalla i förhållande till deras hälsa. Enligt reglerna är det förbjudet att klä intagna på ett nedvärderande och förödmjukande sätt. Enligt dessa regler är staten även skyldig att hålla intagnas kläder rena eller se till att de intagna själva har möjlighet till detta.

Av säkerhetsskäl är intagna skyldiga att bära anstaltskläder. Ursprungligen har denna regel tillämpats så att intagna skall bära anstaltskläder under programtid och fritidskläder som anstalten tillhandahåller under fritid. Kravet på anstaltskläder har efter hand luckrats upp och har på senare år inte tillämpats strikt på alla anstalter. Sedan 2005 gäller emellertid nya föreskrifter som innebär att intagna inte i anstalt får använda andra kläder än vad som tillhandahålls av kriminalvården (KVVFS 2005:2).

De skäl som anförts för en begränsning av personliga tillhörigheter har givetvis bäring även vad gäller möjligheten för intagna att bära egna kläder. Någon särskild reglering för klädinnehav är därför inte nödvändig.

Även ordnings- och säkerhetsskäl kan medföra att det är nödvändigt att begränsa intagnas möjlighet att bära egna kläder. Det kan i likhet med vad som föreslås gälla för övrigt innehav ske i form av generella föreskrifter om förbud att inneha visst slag av klädsel. Dessa hänsyn kan innebära att intagna på en viss anstalt eller avdelning över huvud taget inte tillåts bära egna kläder. I avsnitt 22.2.7 redovisar kommittén sina överväganden rörande möjligheten att låta bärandet av egna kläder utgöra en förmån.

Även om egna kläder skulle tillåtas på en viss anstalt eller avdelning innebär hänsynen till ordning och säkerhet på anstalten att intagna inte får inneha en större garderob inom anstalten än vad som är nödvändigt för att de med anstaltens normala tvättrutiner skall kunna bära rena kläder varje dag. Intagna bör givetvis även ha möjlighet att byta kläder i samband med fritidsaktiviteter. Ett större innehav av kläder än vad som kan anses normalt kan dock vägras av hänsyn till ordning och säkerhet och det kan aldrig bli fråga om någon lagerhållning av kläder. En annan sak är att det kan vara nödvändigt att förvara kläder för vistelse utanför anstalt, se nedan.

Hänsynen till ordning och säkerhet på anstalten innebär vidare att intagna kan förbjudas inneha kläder på anstalten som kännetecknar tillhörighet till organisationer med mer eller mindre uttalad kriminell anknytning. Detsamma gäller givetvis klädsel som ger en tydlig koppling till nationalsocialistiska rörelser och deras idéer och som i sig är kriminaliserat i 16 kap. 8 § brottsbalken som hets mot folkgrupp (jfr NJA 1996 s. 577).

14.4.7 Innehav av pass

Under kommitténs arbete har uppkommit frågan om det är möjligt att omhänderta intagnas pass under verkställigheten av fängelsestraff. I det sammanhanget är det av intresse att det i propositionen Ökad säkerhet i pass m.m. (prop. 2004/05:119) föreslagits ett flertal åtgärder i syfte att öka säkerheten vad gäller svenska pass. När det gäller personer som dömts till en straffrättslig påföljd föreslås bl.a. att den som avtjänar fängelsestraff om minst ett år inte skall kunna få ett nytt pass. För dem föreslås även pass kunna återkallas. I propositionen föreslås en ny andra mening i bestämmelsen i 24 § första stycket KvaL som innebär att en intagen inte utan särskilt medgivande skall få disponera pass som förvaras i anstalten. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2005. Propositionen har behandlats i justitieutskottet (bet 2004/05:JuU27) och skall behandlas i kammaren den 13 juni 2005.

Av kommitténs förslag följer att en intagen som regel inte får inneha några personliga tillhörigheter i anstalt. Det gäller även pass. I föreskriftsform kan kriminalvården ange under vilka förutsättningar en intagen kan disponera pass under vistelsen utanför anstalt (se vidare avsnitt 27.1.5). Mot denna bakgrund saknas skäl att överföra den här beskrivna särskilda regeln om pass till den nya lagen.

14.5 Förvaring av intagens egendom m.m.

Kommitténs förslag: Kriminalvården får förvara egendom som är avsedd att användas av den intagne vid tillfällig vistelse utanför anstalten. Kriminalvården får även tillfälligt förvara egendom som den intagne får inneha på en högre nivå i förmånssystemet.

Kriminalvården får sälja egendom som en intagen lämnat kvar när tre månader gått från det att den intagne lämnat anstalten.

Egendom vars värde kan antas understiga två och en halv procent av prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring eller som inte kan vårdas utan risk för att den förstörs får efter samma tid förstöras.

En intagen skall vid verkställighetens början informeras om kriminalvårdens rätt att sälja eller förstöra egendomen.

Som närmare utvecklats ovan ger innehavsreglerna endast möjlighet för intagna att inneha ett visst begränsat antal tillhörigheter i bostadsrummet. Övrig egendom ankommer det i första hand på den intagne och i andra hand på socialtjänsten att förvara till dess att den intagne friges.

Intagnas behov av att på anstalten förvara kläder och andra mindre tillhörigheter som är avsedda att användas av den intagne vid tillfällig vistelse utanför anstalten måste givetvis kunna tillgodoses även i fortsättningen. Det gäller således vid vistelse utanför anstalt av särskilt ömmande skäl och för vård samt vid permission eller frigång under dagtid. Detsamma gäller i viss utsträckning sådana tillhörigheter som den intagne har möjlighet att inneha när han eller hon har avancerat till en förhöjd nivå i förmånssystemet (jfr avsnitt 11.3.2 och 22.2.4). Det kan dock endast bli fråga om sådana tillhörigheter som man kan anta att den intagne inom en snar framtid kan behöva. Någon längre lagringstid av olika slags föremål kan det inte bli fråga om. Kriminalvården bör ha möjlighet att efter en lämplighetsprövning förvara sådana tillhörigheter. I vilken utsträckning det skall vara möjligt kan lämpligen regleras i föreskriftsform. Här bör dock anmärkas att tillhörigheter, som förvaras för den intagnes räkning, inte kan rekvireras av den intagne för att innehas på bostadsrummet, om det inte är fråga om sådan enkel egendom som den intagne får inneha med hänsyn till ordningen, säkerheten och den behandling som den intagne genomgår (se ovan avsnitt 14.4).

Som nämnts ovan tillämpar anstalterna i dag en praxis som innebär att intagnas tillhörigheter förvaras i tio år efter det att de lämnat anstalten. Det kan bli aktuellt om den intagne avvikit från verkställigheten. Det kan även bli aktuellt om den intagne vid frigivningen av någon anledning inte fått med sig sina tillhörigheter och inte heller senare avhämtar dessa.

Kriminalvården har givetvis i likhet med annan som fått annans egendom i förvar ett vårdansvar (jfr 12 kap. 2 § handelsbalken). Kriminalvårdens ansvar för intagnas tillhörigheter bör dock vara begränsat till vad som får anses följa av myndighetens uppdrag, dvs. till tid då den intagne verkställer straff i anstalt. När den intagne lämnar anstalten skall kriminalvården inte ha något ytterligare ansvar för tillhörigheterna. Vårdansvaret bör förslagsvis upphöra tre månader från den tidpunkt då den intagne lämnat anstalten. Det gäller oavsett om det beror på villkorlig frigivning eller att den intagne rymt, fritagits eller avvikit från en vistelse utanför anstalt.

I detta syfte bör det införas regler som möjliggör för kriminalvården att sälja intagnas tillhörigheter när vårdansvaret upphör på motsvarande sätt som gäller för andra som har annans sak i sin vård (jfr t.ex. lagen [1985:982] om näringsidkares rätt att sälja saker som inte har hämtats). Denna rätt att sälja kvarlämnad egendom är att betrakta som ett slags privaträttslig rättsverkan och skiljer sig från sådant förverkande av egendom som utgör en särskild rättsverkan av brott. Hanteringen av egendom som intagen inte får inneha i anstalt behandlas i avsnitt 21.2.

Försäljning bör kunna ske under hand eller på offentlig auktion.

Egendom av lågt värde bör givetvis få kastas eller på annat sätt förstöras. Ett lågt värde kan sägas motsvara ett belopp understigande det som intagna högst får inneha på de nuvarande öppna anstalterna, dvs. två och en halv procent av prisbasbeloppet enligt lagen om allmän försäkring, se ovan avsnitt 14.2.1. Även egendom som inte kan vårdas utan fara för förstörelse bör få förstöras vid utgången av nämnda tid.

Möjligheten för kriminalvården att sälja eller förstöra kvarlämnad egendom bör kompletteras med en skyldighet för kriminalvården att informera den intagne om följderna av att den intagne lämnar kvar egendom i anstalten. Sådan information bör lämpligen lämnas när verkställigheten påbörjas.

15 Fritidsverksamhet i anstalt

Av avsnitt 12.2.4 framgår att friskvård, kultur- och studiecirklar, biblioteksverksamhet och liknande aktiviteter kan utgöra sådan strukturerad verksamhet för vilken ersättning utgår på motsvarande sätt som för arbete eller studier. Kommitténs ställningstaganden till intagnas rätt till och skyldigheter att delta i sådan ersättningsberättigad fritidssysselsättning behandlas i avsnitt 12.3. Här behandlas endast sådan fritidsverksamhet som tillhandahålls intagna utanför programtid. Även rätten till religionsutövning behandlas i detta sammanhang. Fritidsaktiviteter utanför anstalten behandlar kommittén i avsnitten 23.5 och 27.2.

15.1 Bakgrund

15.1.1 Gällande regelverk

En intagen skall enligt 14 § första stycket KvaL ges tillfälle till lämplig fritidssysselsättning samt uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör den intagne således få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans eller hennes behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Av 13 § KvaL framgår vidare att en intagen skall beredas tillfälle till fysisk träning som är lämplig med hänsyn till hans eller hennes ålder och hälsotillstånd. Intagen skall vidare ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme, om inte synnerligt hinder möter mot detta.

Av KVS föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (KVVFS 2005:2) följer att kriminalvården skall tillhandahålla ett varierat utbud av fritidssysselsättningar. Fritidsaktiviteterna skall i den utsträckning det lämpligen kan ske tillgodose en intagens behov, vara individuellt anpassade och ingå i verkställighetsplanen. Sådana fritidsaktiviteter som den intagne kan fortsätta med efter fri-

givningen skall prioriteras. Vidare framgår av föreskrifterna att en intagen i den utsträckning det lämpligen kan ske skall ha möjlighet att ta del av ett varierat utbud av litteratur och samhällsinformation och att det normalt skall ske genom samverkan mellan kriminalvårdsmyndigheten och offentligt bibliotek, att den intagne skall ha möjlighet att köpa kioskvärvar genom kioskförsäljning, varubeställningar eller varuautomat. Där anges även att kriminalvårdsmyndigheten skall tillhandahålla ett basutbud av TV-kanaler innehållande SVT 1 och 2 samt TV 4 och att myndigheten därutöver får tillhandahålla s.k. tilläggskanaler, dock ej renodlade filmkanaler som regelmässigt visar pornografiska filmer eller filmer med grova våldsinslag. Av föreskrifterna framgår även att spel intagna emellan med insats av pengar eller pengars värde är förbjudet i anstalt. I föreskrifterna finns vidare bestämmelser som reglerar förutsättningarna för att få delta i kurs eller öppethus-verksamhet på KVA Gruvberget som är en kursby för intagna och i den retreatverksamhet som bedrivs inom Klosterverksamheten på KVA Kumla. Dessa föreskrifter kompletteras av de riktlinjer för fritidsverksamhet i anstalt (2003:3) som KVS utfärdat och till vilka hänvisas i det följande. Här kan även nämnas att KVS har utfärdat riktlinjer för kriminalvårdens samarbete med ideella sektorn (2003:2).

15.1.2 Utbudet av fritidssysselsättning

I dag finns olika slag av fritidssysselsättningar och utbudet varierar mellan anstalterna. Vid en genomgång av 36 anstalters fritidsverksamhet som KVS gjorde under år 2001 framkom att i stort sett alla anstalter har styrketränningsredskap. Den övervägande majoriteten av styrketränningsredskapen bestod av lösa vikter och endast ett mindre antal anstalter hade motionscykel, löpband, gåbana, räck- och ribbstol. Övriga fritidsverksamheter bestod i trädgårds- eller jordbruksarbete, promenad utomhus, seriespel och turneringar i fotboll och andra bollspel. Närmare hälften av anstalterna i undersökningen hade ett samarbete med Korpen eller andra föreningar. Vidare framgick att aerobics och Friskis och Sveltis-träning bedrevs på vissa anstalter och att vissa anstalter hade friskvård i form av kurser i kost och hälsa och fritidsaktiviteter utanför anstalt i form av längre helgpromenader, simning och skidåkning. De flesta men inte alla anstalter hade avtal med

bibliotek. Bland kulturella eller skapande aktiviteter kan nämnas möjlighet att låna musikinstrument och även musikrum, möjlighet att delta i kurser i t.ex. målning, drejning, teater, foto, dans, skrivkurs i ABF:s regi, tidningsarbete (Hallbladet, Kåkbladet), textil- och träarbete och annat hantverksarbete (silversmide, läderarbete). Av undersökningen framgår att underhållning förekommer relativt sällan, på de flesta anstalter ungefär 1–2 gånger per år. På vissa anstalter som t.ex. Kumla, Norrtälje och Tygelsjö förekommer dock underhållande aktiviteter i olika former mellan en och två gånger per månad. Underhållningen består då i kyrkliga verksamheter, besök av teatergrupp, arrangemang kring Lucia och olika musikarrangemang. Även gemensam filmvisning förekommer på vissa anstalter. På många anstalter bedrivs ett aktivt samarbete mellan anstalt och intagna, genom förtroenderådet på anstalten, kring fritidsfrågan. Till icke personalledd fritidsverksamhet räknas förutom olika idrottsaktiviteter, bl.a. TV-tittande, styrketräning, tidningsläsning, spel, läsning och datoranvändning. På Tidaholm, Norrtälje och Hall finns heltidsanställda fritidsledare. På de flesta andra anstalter finns det personal som har ett funktionsansvar för fritidsfrågor. Två av de anstalter som KVS undersökt svarade emellertid att de inte hade någon anställd med särskilt ansvar för fritidsfrågorna. Lokaler som utnyttjas för fritidsaktiviteter är motions- och idrottshall, styrketräningslokal, bastu, bordtennisrum, biljardrum, bibliotek och matsal. Utomhus finns rastgård och på vissa anstalter även fotbollsplan.

15.1.3 Inriktningen på verksamheten

I KVS riktlinjer för fritidsverksamhet i anstalt uttalas att en välplanerad och innehållsrik fritid i många fall är avgörande för en lyckad social anpassning och för att skapa alternativ till brott och droger. Det är därför, enligt riktlinjerna, viktigt att en så omfattande och varierad fritidsverksamhet som möjligt kommer till stånd inne i anstalten och att ansträngningar görs för att väcka eller bevara intressen som kan utvecklas efter frigivningen. Anstalten bör vidare erbjuda en hälsobefrämjande miljö och motivera till ett sunt liv. Syftet med insatser under de intagnas fritid bör, enligt riktlinjerna, vara att integrerat med övriga insatser öka insikter och kunskaper på olika plan och därmed ge en personlig mognad och utveckling, som kan utmytna i konstruktiva i stället för destruktiva handlingar.

I riktlinjerna anges att verksamheten skall inriktas mot att öka intagnas förmåga att aktivt delta i positiva fritidssysselsättningar, höja deras bildningsnivå och skapande och kreativa förmåga samt att bygga ut deras sociala nätverk och höja deras fysiska status. Det anges vidare att fritidsverksamhet och programverksamhet tillsammans med övrig verksamhet skall utgöra en helhet och vara inriktad på sådana områden som minskar risken för återfall i brott.

Av nämnda riktlinjer följer att fritidsverksamheten skall inriktas mot biblioteksverksamhet, friskvård, kontakter med föreningslivet, motion och studie- och läsecirklar. Även kulturella och skapande aktiviteter och verksamhet som olika trossamfund erbjuder ingår.

Rymningsutredningen kritiserade i sitt betänkande Säkert inlåst? (SOU 2005:6) det förhållandet att intagna får bygga upp sina muskler i anstaltens gym i sådan utsträckning att det kan utgöra en säkerhetsrisk. Kriminalvården har därefter den 7 april 2005 utformat en tydligare policy för användning av styrketrännings- och motionsredskap.

Denna kan sammanfattas i följande huvudpunkter:

- All fritidsverksamhet vid häkten och anstalter måste ske på ett säkert sätt.
- Konditionsfrämjande träning kan kombineras med fasta styrketränningsredskap med begränsade viktpaket.
- Modern träningsutrustning som främjar en allsidig träning av kroppen för att kunna bygga upp kondition och styrka skall användas.
- Häkten och anstalter skall vara narkotikafria och fria från anabola steroider.
- Vid häkten och anstalter skall finnas personal som har kompetens att handleda träningen.

15.2 Överväganden

15.2.1 En lämplig fritidssysselsättning

Kommitténs förslag: En intagen skall i den mån det är möjligt med hänsyn till ordning eller säkerhet i anstalten eller med hänsyn till den intagnes behov av behandling beredas möjlighet att delta i lämplig fritidssysselsättning i anstalt.

Intagna skall ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om det inte finns synnerliga skäl mot detta.

Kommittén delar de synpunkter på syftet med fritidsverksamhet i anstalt som uttalas i KVS riktlinjer för denna verksamhet. Många intagna saknar positiva fritidsintressen. Ett sätt att få de intagna att bryta ett asocialt liv kan vara att ge dem möjlighet till en meningsfull fritid. Fritidsverksamheten i anstalt kan också motverka de skadeverkningar som anstaltsvistelsen i sig kan ge upphov till. Tillsammans med en utbyggd sysselsättning inom anstalt (se kommitténs överväganden i avsnitt 12.3.1) där intagna får möjlighet till arbetsträning och utbildning kan en meningsfull och utvecklande fritidsverksamhet ge dem de nödvändiga förutsättningarna för att kunna bryta med sin kriminella livsstil och bli fria från ett eventuellt drogmissbruk. Fritidsverksamheten i anstalt kan därför ha en positiv betydelse för intagnas möjligheter till samhälls Anpassning. Detta är dock beroende av vilken verksamhet som erbjuds intagna på anstalten och att verkställighetsplaneringen innefattar en utredning av vilka fritidsintressen den intagne har. I avsnitt 7.2 har kommittén närmare redogjort för vilket innehåll verkställighetsplanerna skall ha i det nya regelverket.

Av den av KVS under 2001 företagna undersökningen av fritidsverksamheten i anstalterna (se ovan avsnitt 15.1.2) framgår att de flesta anstalterna inte ansåg att fritidsverksamheten i och utanför anstalten var tillräcklig. Det gällde framför allt fritidsverksamhet på kvällar och helger. En bättre fritid skulle enligt undersökningen kunna erbjudas intagna om det fanns mer personal, om befintlig personal hade ett större engagemang och om det fanns anställda fritidsledare på anstalterna. Det ankommer på KVS att utforma fritidsverksamheten så att de intagna har möjlighet att delta i en för dem lämplig fritidssysselsättning. Här har givetvis personalens engagemang stor betydelse. En grundläggande förutsättning för att fritidsverksamheten skall bli strukturerad måste också vara att det finns en eller flera anställda med uttalat ansvar för anstaltens fritidsverksamhet och att anstalten behandlar fritidsfrågan i sin verksamhetsplan. Här har KVS ett övergripande ansvar.

När det gäller utbudet av fritidssysselsättningar utgår kommittén från att det på varje anstalt finns möjlighet för intagna att ta del av ett varierat utbud av litteratur och samhällsinformation genom anstaltens biblioteksverksamhet¹ och att intagna får möjlighet att

¹ Rekommendationer om biblioteksverksamhet för intagna finns i bl.a. de Europeiska fängelsereglerna (art. 82) och FN:s standardminimumregler för behandling av fångar (art. 40).

delta i olika former av studie- och läsecirklar och kulturella, politiska och fackliga aktiviteter.

Kommittén vill framhålla vikten av att fysisk träning framför allt inriktas på konditionshöjande aktiviteter och friskvård. Den stora andelen narkotikamissbrukare talar för att det finns ett behov för många intagna att förbättra sin fysiska kondition och sitt fysiska välbefinnande.

Enligt kommitténs mening är ensidig muskelbyggande träning oförenlig med kriminalvårdens uppgift att i möjligaste mån minska risken för att den intagne begår nya brott efter frigivningen. Under 2002 dömdes 10 622 personer för brott mot person. Av samtliga personer som dömdes det året var det cirka 19 procent som hade brott mot person som huvudbrott i domen. Det är mer än dubbelt så många som antalet personer som dömdes för narkotikabrott samma år (4 608 personer). För närmare 25 procent av dem som var inskrivna i anstalt den 1 oktober åren 1998–2003 utgjorde våldsbrott den huvudsakliga brottsligheten enligt domen. Med våldsbrott avses brott enligt 3 kap. brottsbalken mot liv och hälsa och 4 kap. brottsbalken mot frihet och frid. Läger man till antalet inskrivna som vid angiven tidpunkt under respektive år haft sexualbrott som huvudbrott (knappt 5 procent) och de som dömts för rån (8–9 procent) är motsvarande siffra cirka 40 procent av de som var inskrivna i anstalt vid angiven tidpunkt². Cirka 37 procent av de som dömts för brott mot person enligt bestämmelserna i 3–7 kap. brottsbalken återfaller i samma brottskategori inom tre år från den tidigare lagföringen³. Ensidig muskelbyggande träning är snarare ägnat att öka risken för fortsatta våldsbrott än att minska den. Även för den som inte tidigare gjort sig skyldig till våldsbrott finns det, enligt kommitténs mening, en risk att en renodlat muskelbyggande kan leda till att våld används vid en fortsatt brottslighet. Kommittén finner därför att den muskelbyggande träningen genomgående bör ersättas av allsidig träning, som också är konditionshöjande. Av samma skäl bör kampsporter inte få utövas i anstalt. Utöver den risk för ökat våldsanvändande som sådant kunnande kan medföra bör beaktas att utövandet av sådana sporter i anstalt kan antas minska allmänhetens förtroende för kriminalvården. Som ovan nämnts har problemet med muskelbyggande träning i anstalt uppmärksamrats också av Rymningsutredningen i betänkandet *Säkert inlåst?* (SOU 2005:6) och

² Kriminalvårdens officiella statistik 2002 och 2003.

³ BRÅ Kriminalvårdsstatistik, (www.bra.se).

kriminalvården har nu utarbetat en ny policy för fysisk träning. Detta måste givetvis få till följd att många anstalter behöver byta ut träningsredskap och utforma säkrare rutiner för intagnas träning.

Enligt kommitténs mening bör den fysiska träningen rent allmänt kopplas till ett ökat fysiskt men också psykiskt välbefinnande. Genom olika gruppaktiviteter som t.ex. fotboll, basketboll och innebandy kan intagna få möjlighet att träna sig socialt genom krav på samarbete, uthållighet och kamratskap⁴. Här bör anstalterna givetvis utnyttja den möjlighet som finns att samarbeta med ideella föreningar.

Intagna med i första hand en strafftid på lägst två år har möjlighet att delta i den retreatverksamhet som bedrivs inom klosterverksamheten på KVA Kumla. Även på andra anstalter bör det finnas utrymme för intagna att delta i meditationskurser. I likhet med vad som gäller för varje annan verksamhet som kriminalvården samarbetar med ansvarar kriminalvården givetvis för att verksamheten är seriös.

Utbudet av olika fritidssysselsättningar kan i viss utsträckning variera beroende på vilken nivå i förmånssystemet den intagne är befinner sig på, se vidare avsnitten 11.3.2 och 22.2.9. Den intagne har således möjlighet att inom ramen för förmånssystemet själv påverka vilka fritidsaktiviteter som han eller hon kan få del av under verkställigheten.

Innehållet i verkställighetsplanen behandlas närmare i avsnitt 7.2. Här kan endast tilläggas att de fritidsverksamheter som den intagne deltar i under anstaltsvistelsen i möjligaste mån bör fortsättas och vidareutvecklas genom att den intagne bereds möjlighet till fritidsaktiviteter utanför anstalt (se avsnitt 27.2 om permission). Vissa aktiviteter som t.ex. friskvård och studiecirkel av olika slag bör kunna schemaläggas och ingå i den ersättningsberättigade sysselsättningen (se avsnitt 12.3.1). Sådana aktiviteter bör dock inte få utgöra annat än en mindre del av en intagens sysselsättning. Det bör även uppmärksammas att det på vissa avdelningar, framför allt på högre nivåer i förmånssystemet, kan finnas en skyldighet för

⁴ I de Europeiska fängelsereglerna anges att man i verksamheten på anstalterna skall betona den betydelse som välorganiserade aktiviteter för främjande av god kondition, lämplig motion och förströelse har för fysisk och psykisk hälsa (art. 83). Vidare anges att ett lämpligt program för fysisk träning, sport och andra fritidsaktiviteter bör anordnas inom ramen för behandlings- och utbildningsverksamheten och att det på anstalterna bör finnas utrymme, anordningar och utrustningar för sådant ändamål (art. 84). Där anges även att fängvårdsmyndigheten bör försäkra sig om att de fångar som deltar i sådana program har tillräckligt god kondition för att delta och att särskild kurativ fysisk träning och terapi bör ordnas under läkares ledning för de fångar som behöver detta (art. 85).

intagna att delta i vissa aktiviteter, inte bara under programtid utan även under fritid. Sistnämnda skyldighet måste givetvis framgå av verkställighetsplanen för att en intagens vägran att delta i aktiviteten skall kunna medföra en varning eller leda till att den intagne flyttas ned till grundnivån i förmånssystemet. Det förhållandet att varje intagen skall ha möjlighet till lämplig fritidsverksamhet under anstaltsvistelsen innebär dock inte att man kan acceptera fritidssysselsättningar som stör ordningen eller säkerheten i anstalten eller som strider mot den intagnes behov av behandling.

Intagnas möjligheter att följa vad som händer i omvärlden och inskränkningarna i denna möjlighet behandlas i avsnitt 14.4.5. Se även avsnitt 15.2.2. När det gäller intagnas behov av förströelse kan nämnas att de intagna bör ha samma möjlighet som i dag att få tillgång till böcker men att det i den nya lagen skall ske genom anstaltens biblioteksservice. Detta är särskilt viktigt för intagna på grundnivån om de, i enlighet med kommitténs förslag, inte kommer att ha möjlighet att ta in egna böcker i anstalten. Den restriktiva regleringen av innehav av personliga tillhörigheter ställer dock högre krav än i dag på att anstalterna tillhandahåller CD-skivor och DVD-skivor. Det ankommer på KVS att närmare bestämma vilket utbud som skall finnas i detta avseende på anstalterna. Självklart kan det inte komma i fråga att tillhandahålla spel, böcker eller annat, som innehåller grova våldsinslag eller pornografi. Biblioteksverksamheten i anstalterna utvecklas vidare i avsnitt 6.2.6.

I detta sammanhang bör även anmärkas att anstalterna inte får medverka till att intagna i anstalt framställer tidningar och tidskrifter som uppmanar till ordningsstörningar på anstalterna. Tidningar och tidskrifter vars innehåll generellt eller i det enskilda fallet kan antas utgöra en risk med hänsyn till säkerheten eller ordningen i anstalten får intagna med det nya regelverket inte inneha i anstalt, se vidare avsnitt 14.4–14.5. En fritidssysselsättning som består i att producera tidningar med sådant innehåll kan därför inte anses utgöra en fritidssysselsättning som anstalten får tillhandahålla intagna, eftersom sysselsättningen inte kan anses lämplig. Yttranden som kan anses uppmana till brott kan även medföra straffansvar för uppvigling enligt 16 kap. 5 § brottsbalken. Det sagda gäller även om produktionen sker utanför programtid och därför är oavlönad. Eftersom intagna inte är förhindrade att på egen hand delta i sådant tidningsframställande som sker utanför

anstalt innebär detta inte någon inskränkning i den grundlagsreglerade yttrandefriheten (jfr 2 kap. 1 § 1 regeringsformen, RF). En inskränkning i yttrandefriheten kan emellertid ske som en följd av att den intagnes kontakter med omvärlden inskränks, se vidare kapitel 17.

KVS har valt att i sina riktlinjer för fritidsverksamheten i anstalt definiera fritid i anstalt som all tid utanför programtid. Programtid är den tid intagna deltar i sysselsättning och den förläggs normalt mellan kl. 07.30 och 19.00 helgfri måndag–fredag (se 3 kap. 3 § KVVFS 2005:2). I likhet med vad som uttalades vid tillkomsten av KvaL ser kommittén inte något skäl till att i lag reglera vilken tid som utgör fritid för intagen (jfr prop. 1974:20 s. 127). Som anges i avsnitt 16.2.3 utgår kommittén dock från att fritid är tid utöver programtid, förutom tid då intagna är inlåsta i anslutning till nattvilan.

Den nuvarande regeln om att intagna skall ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme om inte synnerligt hinder möter mot detta bör överföras till den nya lagen⁵. Ett lämpligt sätt att öka det hälsovårdande inslaget i intagnas fysiska träning skulle kunna vara att låta intagna i ökad utsträckning utöva aktiviteterna utomhus. Förutom gruppaktiviteter skulle intagna således på anstalter eller avdelningar där det är möjligt med hänsyn till säkerheten kunna motionera med redskap utomhus.

I lotterilagen (1994:1000) och i bestämmelsen om straff för dobbleri i 16 kap. 14 § brottsbalken är lotteri och spel som anordnas för allmänheten kriminaliserat. Dessa bestämmelser gäller även för intagna i anstalt. Med hänsyn till den speciella situation som gäller i anstalt är det motiverat att i anstalt ha ett förbud att spela om pengar även om det inte är ett spel som kan anses anordnat för allmänheten, t.ex. mellan två intagna. Som angetts ovan finns ett sådant förbud i dag i föreskriftsform. Eftersom ett sådant förbud är ett ingrepp i den intagnes ekonomiska förhållanden kan man överväga om det bör ha lags form. Mot bakgrund av att intagna är skyldiga att följa de ordningsregler som gäller i anstalten (se avsnitt 10.1) gör kommittén dock bedömningen att det är tillräckligt om spelförbudet tas in i föreskriftsform. Överträdelse av förbudet kan utgöra sådan misskötsamhet

⁵ Art. 86 Europeiska fängelsereglerna: Varje fånge som inte är sysselsatt med utomhusarbete eller placerad på en öppen anstalt skall, om vädret så tillåter, ges möjlighet till åtminstone en timmes daglig promenad eller lämplig motion i friska luften, så vitt möjligt, i skydd för hårt väder.

som föranleder en varning. Är det fråga om omfattande illegal spelverksamhet kan det även bli aktuellt med att flytta ned den intagne till grundnivån i förmånssystemet.

15.2.2 Rätten till information från omvärlden

Kommitténs förslag: I den utsträckning det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet på anstalten och den intagnes behov av behandling skall den intagne ges möjlighet att genom tidningar, tidskrifter och andra publikationer, radio, television eller på annat sätt följa vad som händer i omvärlden.

Den grundlagsreglerade rätten till informationsfrihet, dvs. rätten att fritt inhämta och motta upplysningar och att ta del av andras yttranden gäller för intagna i samma utsträckning som för andra medborgare i landet. När det gäller rätten till informationsfrihet och de begränsningar som får göras i denna rätt hänvisas till vad kommittén anfört i avsnitt 14.4.5.

Med hänsyn till att fängelsestraffet beskär intagna från omvärlden är det givetvis av stor betydelse för möjligheten till anpassning i samhället att de intagna har möjlighet att följa händelseutvecklingen utanför anstalten. I den nya lagen bör därför tas in en bestämmelse motsvarande dagens som ger den intagne en rätt att genom tidningar, tidskrifter och andra publikationer, radio, television eller på annat sätt följa vad som händer i omvärlden⁶.

När det gäller television är rätten att följa vad som sker i omvärlden tillgodosedd genom tillgången till kanalerna SVT 1, 2 och TV 4, dvs. det s.k. basutbudet av TV-kanaler. Utbudet av TV-kanaler ingår som beskrivs i avsnitt 22.2.6 i förmånssystemet. På högre nivåer i förmånssystemet kan intagna således medges ett större utbud av TV-kanaler än på grundnivån. De intagna har därmed möjlighet att själva påverka vilket TV-utbud de får tillgång till i anstalten. Av samhällsekonomiska skäl bör det dock inte få förekomma att anstalter erbjuder betalkanaler för intagna. Av främst praktiska skäl bör det inte heller vara möjligt för intagna att själva teckna avtal om betal-tv. Vilket TV-utbud som framdeles blir

⁶ Art. 45 Europeiska fängelsereglerna: Fångar skall ha möjlighet till regelbunden nyhetsinformation genom tidningar, tidskrifter och andra publikationer, radio, television, föreläsningar eller på annat liknande sätt som är tillåtet eller kontrollerat av fängelsemyndigheten. Särskilda arrangemang bör finnas för att tillfredsställa informationsbehovet hos utländska fångar med språksvårigheter.

möjligt att erbjuda på respektive förmånsnivå kommer givetvis att förändras i takt med att det digitala marknätet byggs ut och ersätter det analoga. Även möjligheten att kostnadsfritt få del av TV-sändningar via satellit påverkar givetvis anstalternas möjlighet att erbjuda intagna TV-kanaler. En rimlig ordning är givetvis att anpassa TV-utbudet på anstalt så att det på de högsta nivåerna i förmånssystemet ligger i linje med vad som kan anses brukligt ute i samhället. Möjligheten att ta del av nyhetsutbud m.m. via Internet-uppkoppling regleras av den i avsnitt 17.3.2 föreslagna bestämmelsen om intagnas möjlighet att lämna och ta emot elektroniska meddelanden.

Undantag från rätten att följa vad som sker i omvärlden kan vara påkallat av hänsyn till ordning och säkerhet på anstalten. Intagnas TV-tittande och radio- eller CD-lyssnande skall således kunna begränsas om ordningen eller säkerheten kräver det i en särskild situation. Inskränkning kan t.ex. vara motiverad med hänsyn till ordningen i anstalten om en intagen spelar musik på en mycket hög ljudnivå. Men det innebär också att filmer med pornografiskt eller våldsförhålligande innehåll inte över huvud taget får visas i anstalter. Förutom att det är mycket tveksamt om visandet av sådana filmer är förenligt med kriminalvårdens uppgift att främja intagnas samhällsanpassning så kan det inte anses förenligt med kravet på god ordning och säkerhet i anstalt (jfr JO 2001/02 s. 150, jfr även JO:s beslut 2004-02-27, dnr 5099-2003).

När det gäller tryckta skrifter så är det givetvis önskvärt att anstalterna tillhandahåller i vart fall någon dagstidning per avdelning. Med hänsyn till att alla intagna föreslås ha möjlighet att hyra eller låna TV från anstalten och på det viset få tillgång till nyhetsutbudet behöver det emellertid inte vara en skyldighet för kriminalvården att kostnadsfritt tillhandahålla intagna dagstidningar. Enligt kommitténs mening bör dagstidningar finnas tillgängliga i anstaltens bibliotek. Avgörande för om det även skall finnas tidningar tillgängliga på avdelningen får vara om det ryms inom kriminalvårdens budget. Tidningar kan intagna vidare köpa av intjänade medel i anstaltens kiosk eller på annat sätt. I avsnitt 14.4.5 har kommittén föreslagit att intagnas innehav av tidningar och tidskrifter skall vara begränsade i den mån det strider mot ordning eller säkerhet eller mot den behandling den intagne genomgår. Av KVS föreskrifter eller i anstalternas egna ordningsregler kan således finnas generella förbud mot att inneha

vissa tidningar eller tidskrifter på en viss anstalt eller en viss avdelning.

15.2.3 Religionsutövning

Kommitténs förslag: En intagen som inom anstalten vill utöva sin religion eller livsåskådning skall ges tillfälle till det i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Religionsfriheten är grundlagsskyddad. Av 2 kap. 1 § första stycket 6 följer således att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Friheten till enskild religionsutövning får således inte begränsas. De bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes- och föreningsfriheten är emellertid tillämpliga även när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang (prop. 1975/76:209 s. 114 f.). Det sagda innebär att den intagne inte kan hindras från att ensam utöva sin religion. Möjligheten att delta i gudstjänster eller möten som ordnas inom anstalten och innehav av nödvändiga böcker eller publikationer får emellertid begränsas till vad som är möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet. I lagen bör tas in en bestämmelse motsvarande den som finns i dag i 15 § KvaL.

En intagen skall ges möjlighet att utöva sin religion oberoende av på vilken nivå i förmånssystemet den intagne befinner sig. Eftersom många religioner ingriper djupt i den utövandes dagliga liv måste rätten till religionsutövning givetvis vara begränsad i anstalt till vad som är möjligt med hänsyn till att den intagne verkställer ett fängelsestraff. Enligt kriminalvårdens föreskrifter skall alternativ kost erbjudas den som av religiösa, medicinska eller andra skäl är förhindrad att äta viss mat. I dag erbjuds t.ex. muslimer annat kött än fläskkött. De intagnas behov av att få viss mat bör enligt kommittén tillgodoses i den utsträckning det är möjligt utan några större merkostnader för anstalten.