

Regeringens proposition

1997/98:95

Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m.

Prop.
1997/98:95

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) i syfte att förbättra förutsättningarna för bedömningen i det enskilda fallet av frågor som rör säkerheten kring en långtidsdömd intagens anstaltsplacering och hans möjligheter till permissioner och andra vistelser utanför anstalten. Den formella klassificeringen av vissa långtidsdömda enligt 7 § tredje stycket KvaL avskaffas och ersätts av ett individualiserat beslut om de särskilda villkor för placering i anstalt och vistelser utanför anstalt som skall gälla för verkställigheten. Särskilda villkor skall beslutas för den som avtjänar lägst fyra års fängelse eller, om det finns särskilda skäl, har dömts till minst två års fängelse. Avsikten är att åstadkomma ett system med bibehållen säkerhet mot misskötsamhet och rymningar och samtidigt få till stånd en reglering för alla långtidsdömda, som är rättvis och enhetlig.

Vidare föreslås ändringar i KvaL om placeringen av unga intagna. Syftet är att tydliggöra att reglerna står i överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Förslaget innebär också att det införs en särskild bestämmelse i KvaL om anstaltsplaceringen av kvinnor. Av den framgår att kvinnor normalt skall placeras på anstalter eller avdelningar avsedda för enbart kvinnor. En kvinna skall dessutom inte utan eget medgivande kunna placeras i någon annan anstalt.

I propositionen tas även upp frågor som gäller sysselsättning och annan verksamhet under anstaltsvistelsen samt permissioner och andra vistelser utanför anstalten. De nu angivna förslagen grundar sig på Fängelseutredningens arbete.

I propositionen föreslås också att det införs lagstöd för kriminalvårdens och polisens användning av privata vaktbolag för vissa bevakningsuppgifter. Det föreslås vidare att omfattningen av kriminalvårdens skyldighet att underrätta målsäganden anpassas till sådana fall där underrättelsen fyller ett verkligt behov. Detta gäller när intagna som har gjort sig skyldiga till brott mot liv, hälsa, frihet eller frid frigges eller vistas utanför anstalten.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1999. I propositionen föreslås också en smärre ändring i brottsbalken som innebär att regeringen skall få möjlighet att uppdra åt någon annan myndighet att förordna ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Den ändringen föreslås träda i kraft den 1 september 1998.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till ändring i brottsbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.	18
2.4	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	19
3	Ärendet och dess beredning.....	20
4	Nuvarande förhållanden.....	22
5	Utgångspunkterna för en reform.....	24
6	Särbehandling av vissa långtidsdömda.....	29
6.1	Säkerhetsklassificering enligt 7 § tredje stycket KvaL	29
6.2	Säkerhetsavdelning	39
7	Placering av ungdomar	41
8	Kvinnor i anstalt	45
9	Sysselsättning och behandling.....	48
10	Behandling av män dömda för övergrepp mot kvinnor och barn....	51
11	Övriga förslag som avser vistelser utanför anstalt.....	53
11.1	Permissioner	53
11.2	Placering enligt 34 § KvaL	56
11.3	Frigång	58
11.4	Fritidsvistelser utanför anstalten	60
12	Användning av privata vaktbolag för vissa bevakningsuppdrag	61
12.1	Kriminalvårdens användning av privata vaktbolag.....	61
12.2	Polisens användning av arrestantvakter och passkontrollanter från privata vaktbolag.....	65
13	Underrättelse till målsäganden	66
14	Övervakningsnämnderna	69
15	Ekonomiska konsekvenser.....	70
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	72
17	Författningskommentar.....	73
17.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	73
17.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.....	73
17.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.	78
17.4	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	78

Bilaga 1	Fängelseutredningens sammanfattning av sitt huvudbetänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76).....	79
Bilaga 2	Remissinstanserna - Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76).....	91
Bilaga 3	Fängelseutredningens sammanfattning av sitt slutbetänkande Kriminalvård och psykiatri (SOU 1994:5)	93
Bilaga 4	Remissinstanserna - Kriminalvård och psykiatri (SOU 1994:5).....	104
Bilaga 5	Sammanfattningen i promemorian Användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag inom kriminalvården.....	105
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag.....	106
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	119
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....	124

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken
2. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
3. lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.,
4. lag om ändring i polislagen (1984:387).

2.1 Förslag till ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 37 kap. 2 § brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 kap.2 §¹

Regeringen förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av kriminalvårdsstyrelsen.

Regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer* förordnar ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av kriminalvårdsstyrelsen.

Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare.

Övriga ledamöter utses genom val. För dessa väljs lika många ersättare. Val förrättas av kommunfullmäktige, om övervakningsnämndens verksamhetsområde omfattar endast en kommun, och annars av landstingsfullmäktige. Om det inom nämndens verksamhetsområde även finns en kommun som ej ingår i ett landsting, förrättas valet av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige med den fördelning dem emellan som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. Ingår flera län eller delar av län i övervakningsnämnds verksamhetsområde, fastställer regeringen efter samma grunder antalet ledamöter och ersättare för varje län eller del av län.

Landstingsfullmäktiges och kommunfullmäktiges val av ledamöter eller ersättare skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt. Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall vid valet även den ordning bestämmas, i vilken de skall kallas till tjänstgöring.

¹ Senaste lydelse 1994:1622

Ledamot och annan än tillfällig ersättare utses för fyra år. Om en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår före tidens utgång, inträder en ersättare enligt den ordning mellan ersättarna som har bestämts vid valet. Avgår en ledamot eller ersättare som inte har utsetts vid proportionellt val, utses en ny ledamot eller ersättare för återstoden av tiden. Tillfällig ersättare förordnas för högst sex månader.

Då ledamot eller ersättare skall utses skall övervakningsnämnden göra anmälan därom till den som skall utse honom.

Denna lag träder i kraft den 1 september 1998.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt Prop. 1997/98:95

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt¹

dels att 3, 7, 8, 10–12, 14, 18, 20 a–22, 32, 34, 35 och 60 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 8 a § och 61 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

En kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt skall med hänsyn till graden av säkerhet vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kan en sluten avdelning inrättas som *specialavdelning* med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna.

Regeringen eller den myndighet, som regeringen bestämmer, beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som skall vara *specialavdelningar*.

Vad i denna lag sägs om *en öppen* eller *en sluten anstalt* gäller även *en öppen* eller *en sluten avdelning av en anstalt*.

En kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt skall med hänsyn till graden av säkerhet vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kan en sluten avdelning inrättas som *säkerhetsavdelning* med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna.

Regeringen eller den myndighet, som regeringen bestämmer, beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som skall vara *säkerhetsavdelningar*.

Vad i denna lag sägs om *öppna* eller *slutna anstalter* gäller även *öppna* eller *slutna avdelningar av anstalter*.

7 §³

Vid fördelning av de intagna mellan öppna och slutna anstalter skall följande iakttas.

En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller

En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller

¹ Lagen omtryckt 1990:1011.

² Senaste lydelse 1995:492.

³ Senaste lydelse 1995:492.

särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

Den som undergår fängelse i lägst fyra år och den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling som avser narkotika eller för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till brott som nu angetts skall placeras i en sluten anstalt, om det med hänsyn till arten av hans brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats. Placeringen skall företrädesvis ske i en sådan anstalt eller avdelning av anstalt som är särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet.

Prövning av om placering i sluten anstalt skall ske med stöd av tredje stycket skall ske så snart verkställighet påbörjas eller annars så snart det finns anledning till det. Ett beslut om sådan placering skall omprövas när det finns anledning till det, dock alltid inom sex månader från föregående prövning.

särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika *eller fortsätta med brottslig verksamhet*. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

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 samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§. Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor beslutas också för annan intagen som dömts till fängelse i lägst två år.

Prövning av vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten enligt tredje stycket skall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars så snart behov därav uppkommer. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det.

Beslut om anstaltsplacering, förflyttning till annan anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§ som strider mot de särskilda villkoren får inte meddelas.

En intagen som inte har fyllt arton år får inte placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Han skall hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Vid placering av intagen som ej fyllt 21 år skall särskilt beaktas att han, om ej särskilda skäl föranleder annat, hålles åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

En intagen som har fyllt arton men inte tjuogoett år skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Den som inte har fyllt tjuogoett år och som inte placeras på en öppen anstalt skall företrädesvis placeras i en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna.

8 a §

En kvinna skall normalt placeras i en anstalt som är avsedd för enbart kvinnor. En kvinna får inte utan eget medgivande placeras i en annan anstalt.

10 §

Intagen skall beredas lämpligt arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet.

Har intagen behov av undervisning, utbildning, arbetsutbildning eller någon annan sysselsättning eller av medicinskpsykologisk eller någon annan särskild behandling, skall sådan beredas honom under arbetstiden, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar.

En intagen skall under arbetstid ges möjlighet till 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 honom att efter frigivningen inordna sig i samhället.

Har en intagen behov av medicinskpsykologisk eller någon annan särskild behandling skall sådan beredas honom, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och hans förutsättningar. Behandlingen skall om möjligt ske under arbetstid.

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten. *Detta gäller inte en intagen som avses i 7 § tredje stycket.*

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen medges att *få vistas utanför anstalten* under arbetstid för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, *erhålla behandling* eller *delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet.*

Sådan vistelse får dock inte medges om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. För vistelsen får ställas de villkor som kan anses nödvändiga.

Vid prövningen av medgivande för en intagen att utföra arbete eller delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten skall särskilt beaktas, om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller om ett medgivande annars kan antas väsentligt förbättra hans möjligheter att försörja sig efter frigivningen.

Av 7 § följer att beslut enligt denna bestämmelse om vistelse utanför anstalten inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

12 §

Intagen är skyldig att utföra det arbete, delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning eller ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom. Den som erhåller ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som erhåller förtidspension eller

En intagen är skyldig att delta i den verksamhet och ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom. Den som får ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som får förtidspension eller sjukbidrag enligt den lagen får åläggas att ha sysselsättning bara

⁴ Senaste lydelse 1995:492.

sjukbidrag enligt *nämnda lag* får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom.

av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom.

Prop. 1997/98:95

14 §

Intagen skall *beredas* tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han bör uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör han få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Om det lämpligen kan ske, bör *intagen* *beredas* tillfälle att *utom* anstalten *på fritid deltaga* i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Därvid kan föreskrivas att den intagne skall stå under tillsyn.

Andra stycket gäller ej en intagen som avses i 7 § tredje stycket.

En intagen skall *ges* tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han bör uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör han få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Om det lämpligen kan ske, bör *en intagen* *ges* tillfälle att *vistas utanför* anstalten *för att på fritiden delta* i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. *För sådan vistelse får ställas de villkor som kan anses nödvändiga.* Därvid kan föreskrivas att den intagne skall stå under tillsyn.

Sådan vistelse utanför anstalten får inte medges om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.

Av 7 § följer att beslut enligt andra stycket om vistelse utanför anstalten inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

18 §

En *intagen* får på egen begäran *ha anvisad sysselsättning i enrum*, om *lämplig plats kan beredas honom* och särskilda skäl inte talar mot *det*. *Medgivande härtill* skall

En *intagen* får på egen begäran *vistas avskild från andra intagna*, om *det finns lämpliga förutsättningar för det* och särskilda skäl inte talar *däremot*. *Ett medgivande*

omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Läkare skall undersöka en intagen som *har anvisad sysselsättning i enrum*, om det behövs med hänsyn till *dennes tillstånd*. Har den intagne *haft sysselsättning i enrum* under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan undersökning alltid äga rum.

till en sådan avskildhet skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Läkare skall undersöka en intagen som *på grund av medgivande enligt första stycket vistas avskild från andra intagna*, om det behövs med hänsyn till *den intagnes hälsotillstånd*. Har den intagne *inte vistats tillsammans med andra intagna* under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan undersökning alltid äga rum.

20 a §

Finns det i fall som avses i 20 § andra stycket anledning anta att de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid, får den intagne placeras på en *specialavdelning*.

En intagen får också placeras på en *specialavdelning*, om det finns särskild anledning anta att det *är påkallat* för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en *specialavdelning* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Finns det i fall som avses i 20 § andra stycket anledning anta att de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid, får den intagne placeras på en *säkerhetsavdelning*.

En intagen får också placeras på en *säkerhetsavdelning*, om det finns särskild anledning anta att det *behövs* för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en *säkerhetsavdelning* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En intagen har rätt att i stället för att bli placerad på en säkerhetsavdelning vistas avskild från andra intagna om inte

1. *särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar mot det, eller*
2. *det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han inte placeras utanför säkerhetsavdelningen.*

21 §

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § *eller 20 a §* skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall *utredning ske rörande* de omständigheter som inverkar på frågans avgörande.

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. *Annan intagen* som hålls *avskild* enligt 20 § och *sådan intagen* som är placerad på en *specialavdelning* skall undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Över vad som *förekommit* vid utredning enligt första stycket skall *protokoll föras*.

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall de omständigheter *utredas* som inverkar på frågans avgörande.

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. *Andra intagna* som hålls *avskilda* enligt 20 § eller 20 a § och *sådana intagna* som är *placerade* på en *säkerhetsavdelning* skall undersökas av läkare, om det behövs med hänsyn till den intagnes tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Protokoll skall föras över vad som *kommit fram* vid utredning enligt första stycket.

32 §

För att underlätta anpassningen i samhället kan intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (*korttidspermission*), om *ej* påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk *föreligger*. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Korttidspermission får också ges, om annan särskild anledning *föreligger* än som anges i första stycket.

En intagen som avses i 7 § tredje stycket får ej beviljas korttidspermission med stöd av första stycket och får i övrigt beviljas sådan permission endast

För att underlätta anpassningen i samhället kan *en* intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (*normalpermission*), om *det inte finns* påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Permission får också ges, om *det finns någon* annan särskild anledning än *den* som anges i första stycket (*särskild permission*).

om synnerliga skäl föreligger därtill.

För *korttidspermission* får ställas de villkor som kan anses *erforderliga beträffande* vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Är noggrann tillsyn *behövlig*, kan föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning. *Intagna som avses i tredje stycket skall vara ställda under bevakning.*

För *normalpermission* eller *särskild permission* får ställas de villkor som kan anses *nödvändiga när det gäller* vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn *behövs*, kan det föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

Av 7 § följer att beslut om permission inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

34 §⁵

Kan en intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, kan han få medgivande att för sådant ändamål vistas utanför anstalten under lämplig tid, om särskilda skäl *föreligger*. Därvid skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

För vistelsen skall de villkor ställas som kan anses *erforderliga*. I samband med vård eller annan behandling får det föreskrivas att den intagne skall vara skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel.

Kan en intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, kan han få medgivande att för *ett* sådant ändamål vistas utanför anstalten under lämplig tid, om *det finns* särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

För vistelsen skall de villkor ställas som kan anses *nödvändiga*. I samband med vård eller någon annan behandling får det föreskrivas att den intagne skall vara skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel *eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel*. Om det finns särskilda skäl kan i samband med beslut enligt första stycket meddelas föreskrift enligt 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken att gälla för tid efter villkorlig frigivning.

⁵ Senaste lydelse 1993:210.

Vistelse *utom* anstalt för vård eller behandling bör inte påbörjas så tidigt att den planerade vård- eller behandlingstiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden.

Första stycket gäller ej en intagen som avses i 7 § tredje stycket.

Vistelse *utanför* anstalt för vård eller behandling bör inte påbörjas så tidigt att den planerade vård- eller behandlingstiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden.

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

35 §⁶

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken *kriminalvårdsanstalt* den intagne befinner sig, den *intagnes förflyttning* till öppen anstalt, *permissioner och vistelser utanför anstalten* enligt 32-34 §§, *frigivning, rymning och uteblivande* efter permission.

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om *följande*:

— i vilken *anstalt* den intagne befinner sig,

— om den intagne *förflyttas* till öppen anstalt,

— om den intagne får *permission* enligt 32 § eller 33 §,

— om den intagne *vistas* utanför anstalt enligt 11, 14, 34, 37 eller 43 §§,

— om den intagne *friges*,

— om den intagne *rymmer*, och

— om den intagne *uteblir* efter permission eller någon annan vistelse utanför anstalten.

En begärd underrättelse behöver inte lämnas angående en planerad vistelse utanför anstalten när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Underrättelse till målsägande angående frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt. Underrättelsen skall utformas på

Har målsäganden begärt underrättelse, skall den lämnas beträffande frigivning i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

⁶ Senaste lydelse 1994:422.

ett sätt som är lämpligt med Prop. 1997/98:95
hänsyn till omständigheterna i det
enskilda fallet.

60 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva om överflyttning till någon annan kriminalvårdsmyndighet än kriminalvårdsstyrelsen eller till tjänstemän inom kriminalvården av övervakningsnämnds befogenhet enligt 54 och 55 §§ samt av kriminalvårdsstyrelsens befogenhet enligt denna lag i andra fall än som avses i 20 § andra stycket samt 20 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får flytta över övervakningsnämnds befogenhet enligt 54 och 55 §§ samt Kriminalvårdsstyrelsens befogenhet enligt denna lag i andra fall än som avses i 20 § andra stycket eller 20 a §. Befogenheterna får flyttas över till någon annan kriminalvårdsmyndighet än Kriminalvårdsstyrelsen eller till tjänstemän inom kriminalvården.

61 a §

Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där utföra vissa bevakningsuppdrag, när en intagen skall vistas utanför anstalten. Om det finns särskilda skäl får förordnandet även avse vissa bevakningsuppgifter inom anstalten. I förordnandet skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Väktaren får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av sitt uppdrag har fått veta om enskilda personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999. För den som vid ikraftträdandet är placerad i slutan stalt efter prövning enligt 7 § tredje stycket i dess äldre lydelse skall meddelas beslut om särskilda villkor för verkställigheten enligt 7 § i dess nya lydelse.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Prop. 1997/98:95

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. att det i lagen skall införas en ny paragraf, 16 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 e §

Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där, utföra vissa bevakningsuppdrag när en häktad skall vistas utanför förvaringslokalen. Om det finns särskilda skäl får ett sådant förordnande även avse vissa bevakningsuppgifter inom förvaringslokalen. I förordnandet skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Väktaren får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han på grund av sitt uppdrag har fått veta om enskilda personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) att det skall införas en ny paragraf, 23 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 a §

Polismyndigheten meddelar förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. Ett förordnande för en arrestantvakt får avse även bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen. I förordnandet skall verksamhetens art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för Justitiedepartementet i april 1992 en kommitté med uppdrag att göra en utvärdering av kriminalvården i anstalt efter 1974 års kriminalvårdsreform. Kommittén antog namnet Fängelseutredningen (Ju 1992:06).

Fängelseutredningen lämnade i augusti 1993 sitt huvudbetänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76). Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Fängelseutredningen lämnade i januari 1994 sitt slutbetänkande Kriminalvård och psykiatri (SOU 1994:5). Utredningens sammanfattning finns i *bilaga 3*. Även detta betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*.

Sammanställningar av remissyttrandena har upprättats i Justitiedepartementet och finns tillgängliga i lagstiftningsärendet (dnr Ju 93-3262 och Ju 94/320).

I prop. 1994/95:124 behandlades vissa av utredningens förslag, nämligen de om anstaltsindelningen, regler för placering av intagna i allmänhet, brevgranskning, besök, användning av fängsel vid transport, kroppsvisitation, kroppsbesiktning samt omhändertagande av föremål som skall tas i beslag. Ändringar med anledning av denna proposition trädde i kraft den 1 juli 1995 (bet. 1994/95:JuU20, rskr. 1994/95:331, SFS 1995:492).

I prop. 1994/95:194 Vissa frågor om psykiatrisk tvångsvård (Socialdepartementet) tog regeringen upp ytterligare några av Fängelseutredningens förslag, nämligen de om godkännande av vårdinrättningar för rättspsykiatrisk vård av anhållna, häktade och intagna i kriminalvården samt den föreslagna ändringen i hälso- och sjukvårdslagen av utomlänsvård för kriminalvårdspatienter. Frågor om psykiatrisk vård för intagna inom kriminalvården har även tagits upp i regleringsbrev för kriminalvården för budgetåren 1995/96, 1997 och 1998.

Regeringen tar nu slutlig ställning till Fängelseutredningens förslag. I samband med det behandlas ett yttrande från Justitiekanslern den 31 mars 1993 om ett uppdrag från regeringen att granska och redovisa omständigheterna kring verkställigheten av fängelsestraff i två fall där misstanke uppkommit om brott begångna bl.a. i samband med frigång (dnr Ju 93/1423).

I propositionen behandlas även några övriga frågor som rör ändringar i kriminalvårdslagstiftningen och som varit föremål för utlåtande från Justitiekanslern eller beslut av Justitieombudsmannen.

Efter ett utlåtande av Justitiekanslern den 14 april 1994, som överlämnats till Justitiedepartementet (dnr Ju 94/1515), där det konstaterades att det saknades nödvändigt författningsmässigt stöd för kriminalvården att överlämna vissa bevakningsuppgifter till privata vaktbolag har Kriminalvårdsstyrelsen i en skrivelse till regeringen den 13 december 1994 gjort en framställning om att kriminalvården bör ges ett sådant författningsmässigt stöd (dnr Ju 94/4685). Med anledning av

framställningen utarbetades inom departementet den 6 februari 1996 en promemoria Användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag inom kriminalvården. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorians förslag och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren finns tillgängliga i lagstiftningsärendet.

Frågan om innebörden av kriminalvårdens skyldighet enligt 35 § KvaL att i vissa fall underrätta målsäganden har nyligen granskats av Justitieombudsmannen. I sitt beslut den 28 maj 1997 (dnr 2581-1996), som överlämnats till Justitiedepartementet, konstaterar JO att det enligt vad som kommit fram genom utredningen i ärendet är uppenbart att det kan uppstå ett flertal olika problem vid tillämpningen av 35 § KvaL. Kriminalvårdsstyrelsen har i anledning av JO:s beslut gjort en framställning till regeringen om ändringar i underrättelseskyldigheten (dnr Ju 97/5195). Regeringen finner att det i detta sammanhang, när ändå andra bestämmelser i KvaL som har ett samband med bestämmelsen i 35 § KvaL ses över, finns skäl att behandla den närmare innebörden och syftet med underrättelseskyldigheten. Synpunkter har vid delningen av lagrådsremissen inhämtats från vissa berörda myndigheter och organisationer.

Vidare behandlas i propositionen en fråga som har varit föremål för ett beslut av Justitieombudsmannen den 23 januari 1997 (dnr 1375-1995) och som överlämnats till Justitiedepartementet. I beslutet behandlas såvitt här är av intresse den rättsliga befogenheten för en polismyndighet att överlämna förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt subjekt genom förordnande av arrestantvakter enligt 7 kap. 14 § polisförordningen. De frågeställningar som aktualiseras genom beslutet är likartade med dem som behandlas i den tidigare nämnda promemorian angående kriminalvårdens befogenheter att överlämna förvaltningsuppgifter och gäller frågan om förordnande av arrestantvakter från privata vaktbolag bör ha mer uttryckligt stöd i lag eller om det räcker med den nuvarande regleringen i polisförordningen. Regeringen finner därför att det är lämpligt att behandla frågan i denna proposition. Lagrådsremissen skickades till berörda myndigheter och andra för synpunkter. Regeringen gör bedömningen att det därutöver inte krävs något ytterligare beredningsunderlag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 januari 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 6*.

Lagrådet har i huvudsak godtagit förslagen men också föreslagit vissa justeringar. Regeringen har på de flesta punkter följt Lagrådets förslag. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Vi återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 12 samt i författningskommentaren. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*.

Regeringen tar också i propositionen upp ett förslag om ändring i 37 kap. 2 § brottsbalken som innebär att regeringen får delegera uppgiften att förordna ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnd till en annan myndighet. I denna del har regeringen inhämtat synpunkter från Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen. Regeringen gör bedömningen att det därutöver inte krävs något ytterligare beredningsunderlag. Förslaget är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Nuvarande förhållanden

I 26 kap. BrB finns bestämmelser om fängelsestraffets längd, fängelse som gemensamt straff för flera brott och villkorlig frigivning. Det närmare innehållet i verkställigheten av fängelsestraff i anstalt regleras i en särskild lag, lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

KvaL tillkom genom 1974 års kriminalvårdsreform och har därefter genomgått ett flertal ändringar. Den senaste år 1995, som ett resultat av Fängelseutredningens arbete, när bl.a. nya bestämmelser om anstaltsindelning, placering i anstalt i allmänhet, granskning av försändelser och möjligheter till kroppsvisitation efter vistelser utanför anstalten infördes. I det följande görs en kortfattad genomgång av de bestämmelser i KvaL som är av betydelse för förslagen i denna proposition.

Enligt 3 § är en anstalt eller en avdelning av en anstalt med hänsyn till graden av säkerhet antingen öppen eller sluten, varvid en sluten avdelning för placering av intagna som avses i 20 a § kan inrättas som specialavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna.

I 4 § anges målsättningen med kriminalvården i anstalt. Den skall utformas så att den intagnes anpassning i samhället främjas (*rehabilitering*) och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas (*omvårdnad*). I den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts (*samhällsskydd*) bör verksamheten redan från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.

I 7 § andra stycket ges de grundläggande reglerna för valet mellan öppen och sluten anstalt. En intagen bör placeras i öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändigt av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete, sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt.

I 7 § tredje stycket ges vissa särregler vid anstaltsplaceringen av vissa långtidsdömda. Den som undergår fängelse i lägst fyra år och den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grov narkotikabrottslighet skall placeras i sluten anstalt, om det med hänsyn till arten av hans brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan

verkställigheten i anstalt har avslutats. Placeringen av de intagna som bedöms uppfylla kriterierna (s.k. 7:3or) skall företrädesvis ske i en sådan anstalt eller avdelning av anstalt som är särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet. Även enligt andra bestämmelser i KvaL, som kommer att beröras i det följande, gäller särskilda restriktioner för intagna som avses i 7 § tredje stycket KvaL. De får inte beviljas annat än särskild permission under bevakning och då endast om det föreligger synnerliga skäl. Vidare får de inte medges frigång, fritidsvistelse utanför anstalten eller s.k. § 34-placering.

Vid placering av en intagen som inte har fyllt 21 år skall enligt 8 § särskilt beaktas, om inte särskilda skäl föranleder annat, att han hålls åtskild från andra intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Bestämmelser om en intagens sysselsättning finns i 10 §. Den intagne skall beredas lämpligt arbete som om möjligt underlättar för honom att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet. Har han behov av undervisning, utbildning, arbetsträning eller någon annan sysselsättning skall han få sådan under arbetstid, om det är möjligt med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar. Samma gäller om han har behov av medicinspsykologisk eller någon annan särskild behandling.

I 11 § finns bestämmelser om s.k. frigång. Intagen kan för att underlätta anpassningen i samhället medges att under arbetstid få utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten.

Enligt 12 § gäller sysselsättningsplikt för en intagen, som inte är ålderspensionär. Vissa begränsningar gäller dock för intagna med förtidspension eller sjukbidrag.

Bestämmelser om de intagnas fritidssysselsättning finns i 14 §. Enligt andra stycket kan den intagne under vissa förutsättningar tillåtas att vistas utanför anstalten för fritidsverksamhet.

Bestämmelser om permission finns i 32 och 33 §§. För att underlätta anpassningen i samhället kan intagen med stöd av 32 § första stycket beviljas korttidspermission, om det inte föreligger påtaglig fara för fortsatt brottslighet eller avsevärd fara för annat missbruk. Enligt 32 § andra stycket kan korttidspermission också ges, om det finns annan särskild anledning härför. En tredje form av permission är frigivningspermission enligt 33 §, som till förberedande av frigivning kan beviljas under viss längre tid. Regeringen föreslår i propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet (prop. 1997/98:96) att den nuvarande möjligheten till frigivningspermission skall slopas.

Om det föreligger särskilda skäl, kan en intagen enligt 34 § medges att vistas utanför anstalten för särskilda åtgärder, som kan antas underlätta hans anpassning i samhället. Sådan s.k. § 34-placering beviljas huvudsakligen missbrukare för att de skall genomgå behandling på behandlingshem.

Bestämmelser om besluts- och besvärsordningen finns i 54-59 §§. I 60 § ges möjlighet att delegera beslutanderätt. Enligt 61 § får Kriminalvårdsstyrelsen med vissa undantag ändra beslut som efter bemyndigande enligt 60 § meddelats av en annan kriminalvårdsmyndighet.

Ytterligare bestämmelser om kriminalvården i anstalt finns i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF) samt i Kriminalvårdsverkets olika föreskrifter och allmänna råd, varvid särskilt bör nämnas anstaltsföreskrifterna (KVVFS 1997:16), Föreskrifter och allmänna råd om verksamheten i specialavdelningarna (KVVFS 1991:1), Föreskrifter och allmänna råd för verksamhet vid stöдавdelning (KVVFS 1997:1), Föreskrifter och allmänna råd om mottagningsförfarande och beslutsadministration vid riksmottagningen (KVVFS 1997:3) samt Föreskrifter och allmänna råd om permissioner (KVVFS 1997:4).

Det finns också konventioner och resolutioner som reglerar verkställighet av fängelsestraff och behandling av fångar. I det sammanhanget kan särskilt nämnas FN:s resolution om standard-minimiregler för behandling av interner (1955), FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna (1966), FN:s konvention om barnets rättigheter (1988) och Europeiska fängelseregler antagna av Europarådets ministerkommitté (1987).

5 Utgångspunkterna för en reform

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att ändra eller komplettera de huvudprinciper som de nuvarande bestämmelserna i KvaL vilar på. Någon ny portalparagraf bör därför inte införas. Någon ny lag om verkställighet av fängelsestraff bör för närvarande inte läggas fram. Däremot bör vissa angelägna delreformer som gäller särbehandling av vissa långtidsdömda, anstaltsplacering av ungdomar och kvinnor, vistelser utanför anstalt och verksamheten i anstalt genomföras nu. Frågor om placering och behandling av psykiskt störda intagna kräver för närvarande inga lagstiftningsåtgärder och bör därför behandlas i samband med budgetarbetet och i regleringsbrev.

Fängelseutredningens förslag: I en ny portalparagraf skall förutom de nuvarande huvudprinciperna också anges att ändamålet med straffbestämningen skall beaktas. KvaL skall ersättas med en ny lag om verkställighet av fängelsestraff (Fängelselagen), till vilken dock åtskilliga bestämmelser i KvaL kan överföras i oförändrat skick.

Remissinstanserna: Remissutfallet är splittrat vad gäller förslaget om en ny portalparagraf. Flera remissinstanser är tveksamma till förslaget om att i lagtexten föreskriva att ändamålet med straffbestämningen skall beaktas vid verkställigheten eftersom de befarar att det kan leda till en ökad repression under verkställigheten medan andra tillstyrker förslaget med hänvisning till att grunden för påföljdsbestämningen måste återspegla sig också i verkställighetsledet.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om en ny lag om verkställighet av fängelsestraff huvudsakligen på den grunden att namnet "Fängelselagen" bättre ger uttryck för vad det är fråga om, nämligen att ingen döms till fängelse för att han är i behov därav utan för att han har begått ett brott som leder till ett straff. En del remissinstanser pekar dock

på att förslaget vad gäller den grundläggande terminologin inte är konsekvent eftersom benämningar som "kriminalvård" och "kriminalvårdsanstalt" föreslås vara kvar i själva lagtexten. *Svea hovrätt*, som avstyrker att förslaget läggs till grund för någon större förändring av nuvarande verkställighetsregler, anser att de lagändringar som föreslås i sig inte är lagtekniskt mer omfattande än att de bör kunna genomföras genom ändringar i KvaL.

Skälen för regeringens bedömning:

Vilka principer bör styra verkställigheten?

Den nuvarande regleringen av verkställigheten av kriminalvård i anstalt tar enligt 4 § KvaL sin utgångspunkt i att ett frihetsberövande är skadligt men att alla åtgärder som kan bör sättas in för att motverka dessa skadliga följder (omvårdnad) och att åtgärderna på verkställighetsplanet har som övergripande syfte att främja den intagnes anpassning i samhället till ett liv utan kriminalitet (rehabilitering). Som en annan och ibland motstående grundprincip gäller dock att detta inte får innebära att kravet på samhällsskydd sätts åt sidan.

Samhällsskyddsaspekten får i detta sammanhang anses ha en dubbel betydelse. Under själva anstaltstiden gäller att verkställigheten bör utformas med sådana säkerhetskrav att den intagne inte återfaller i ny brottslighet, men förberedelserna inför frigivningen från straffet måste samtidigt utformas på ett sådant sätt så att den som friges inte genast återfaller i nya brott på grund av den personliga situation som han då befinner sig i. Även om man starkt betonar samhällsskyddsaspekten i det närmare utformandet av verkställigheten är således frigivningsförberedelserna av central betydelse.

Fängelseutredningen har - med hänsyn till senare års utveckling inom kriminalpolitiken och för att inte domstolens straffbestämning skulle framstå som åsidosatt - föreslagit att ändamålet med straffbestämningen skulle beaktas vid verkställigheten i anstalt vid sidan av de huvudprinciper om omvårdnad, rehabilitering och samhällsskydd som tidigare har berörts.

Kriminalvårdens uppgift är att verkställa det av domstolen utmätta frihetsberövandet inom de ramar som lagstiftningen och andra författningar medger. I 4 § KvaL regleras, inom dessa ramar, den målsättning som bör präglade utförandet av uppgiften, nämligen att - i den mån inte kravet på samhällsskydd sätts åt sidan - motverka skadeverkningarna av frihetsberövandet och främja den intagnes anpassning i samhället till ett liv utan kriminalitet. Någon ändring av de mål som bör styra verkställigheten är enligt regeringens mening inte påkallad.

I det sammanhanget bör också framhållas att senare års utveckling inom kriminalpolitiken inte har inneburit eller varit avsedd att innebära någon förändring av den s.k. behandlingstankens betydelse på verkställighetsplanet. Tvärtom har i förarbetena till 1988 års reform av bestämmelserna om påföljdsbestämning särskilt markerats att det är av avgörande betydelse för möjligheterna att bibehålla en human och meningsfull kriminalvård att man upprätthåller ambitionerna att inom ramen för de ådömda påföljderna så långt det är möjligt genom stöd och

hjälp söka underlätta de intagnas återanpassning i samhället och att det då är självfallet att åtgärderna måste anpassas efter den intagnes behov i det enskilda fallet (se SOU 1986:14 s. 76 f. och prop. 1987/88:120 s. 38).

Härmed är inte sagt att domstolens påföljdsbestämning skall kunna åsidosättas genom att verkställigheten blir väsentligen mindre ingripande för den intagne än vad som rimligen kunde förväntas, t.ex. genom att en intagen, som dömts till ett längre fängelsestraff, redan i inledningsskedet av verkställigheten erhåller vidlyftiga möjligheter till att vistas utanför anstalten utan erforderlig kontroll. I de såvitt kan bedömas ytterst fåtaliga fall där inte kravet på samhällsskydd eller andra säkerhetsmässiga eller behandlingsmässiga skäl skulle hindra en sådan utformning av verkställigheten bör det yttre ramverkets uppbyggnad vara sådant att det säkerställer att så inte kan ske. De bestämmelser om anstaltsplacering och vistelser utom anstalt som framgår av KvaL, KvaF och av kriminalvårdens interna föreskrifter, t.ex. bestämmelserna om kvalifikationstid för normalpermission enligt 5 § i föreskrifter och allmänna råd om permissioner (KVVFS 1997:4), ger en god grund för en sådan tillämpning.

Regeringen finner sammanfattningsvis inte skäl att avvika från eller komplettera de huvudprinciper som de nuvarande bestämmelserna i KvaL vilar på. Det saknas således anledning att genomföra Fängelseutredningens förslag på denna punkt. Någon ny portalparagraf bör med andra ord inte införas.

Behovet av en ny verkställighetslag

Regeringen finner inte tillräckliga skäl att av huvudsakligen terminologiska orsaker införa en ny verkställighetslag. Som regeringen tidigare tillkännagett finns det i och för sig omständigheter som talar för att man på sikt bör utforma en ny lag om verkställighet av fängelsestraff. Detta kräver emellertid att det vidtas en mer genomgripande redaktionell översyn av samtliga bestämmelser i KvaL, något som Fängelseutredningen med hänsyn till den korta tid som stod till förfogande inte hade möjlighet att göra. Dessutom har kriminalvårdens verksamhet under senare år genomgått en hel del förändringar såväl organisatoriskt som vad gäller den närmare utformningen av verkställighetens innehåll. Det är därför oundvikligt att det krävs ytterligare överväganden innan en ny verkställighetslag kan föreslås. Den nuvarande regleringen i KvaL har inte heller såvitt regeringen kan bedöma fört med sig några mer påtagliga tillämpningsproblem för de verkställande myndigheterna. Någon ny verkställighetslag bör därför för närvarande inte läggas fram.

I stället föreslår regeringen att det nu genomförs några angelägna delreformer i KvaL. Det gäller bestämmelser om särbehandling av vissa långtidsdömda, bestämmelser om anstaltsplaceringen för ungdomar och kvinnor och vissa ändringar i de bestämmelser som reglerar permissioner och andra vistelser utanför anstalten samt i de bestämmelser som rör verksamheten i anstalt. Däremot behandlas inte frågor om disciplinär bestraffning, innehav av personliga tillhörigheter och husrannsakan eftersom de bör behandlas i samband med utformandet av en ny verkställighetslag.

I propositionen behandlas inte, med undantag för övervägandena i kapitel 10, frågor om placering och behandling av psykiskt störda intagna. Fängelseutredningens förslag om stödavdelningar har som nämnts redan behandlats i prop. 1994/95:194 och i kriminalvårdens regleringsbrev för budgetåren 1995/96, 1997 och 1998. Eftersom det inte torde krävas några författningsändringar bör frågan om stödavdelningar framöver behandlas i samband med budgetarbetet och i regleringsbrev.

Många av remissinstanserna beklagade att det inte inom ramen för Fängelseutredningens arbete funnits möjlighet att göra en kartläggning och närmare analys av det egentliga behovet av psykiatrisk vård för intagna inom kriminalvården. Justitieutskottet har därefter i ett av riksdagen godkänt betänkande utgått ifrån att regeringen i samband med sina förslag till följd av Fängelseutredningens översynsarbete avger en redovisning av situationen inom kriminalvården vad gäller de psykiskt störda lagöverträdarna (se 1994/95:JuU16 s. 13). För närvarande genomför Kriminalvårdsstyrelsen tillsammans med Rättsmedicinalverket en studie som bl.a. syftar till att kartlägga behovet av psykiatrisk vård för fängelsedömda. Studien omfattar tidsperioden den 16 september 1996-15 september 1997. Avsikten är att resultatet av studien, som måste analyseras och bearbetas, skall redovisas i en rapport i början av 1998. I budgetpropositionen, prop. 1997/98:1, har regeringen uttalat att intagna som är i behov av psykiatrisk sjukhusvård måste beredas sådan vård och att regeringen, när den studie som Kriminalvårdsstyrelsen utför tillsammans med Rättsmedicinalverket är avslutad, kommer att ta ställning till om det krävs några ytterligare åtgärder för att tillgodose detta behov. Det saknas därför skäl att nu föregripa resultatet av studien och de åtgärder som regeringen i anledning av den kan komma att vidta.

En human kriminalvård med bibehållen säkerhet

Kriminalvårdens verksamhet skall kännetecknas av en human människosyn, god omvårdnad och ett aktivt påverkansarbete med iakttagande av hög grad av säkerhet samt respekt för den enskildes integritet och rättssäkerhet. Verksamheten skall inriktas på åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott. Målsättningen bör vara att kriminalvårdslagstiftningen är utformad på ett sådant sätt att ett uppfyllande av verksamhetsinriktningen främjas. Med andra ord skall den utgöra ett bra verktyg för att främja och bevara en human kriminalvård med bibehållen säkerhet.

En human kriminalvård är individinriktad. Den är avsedd att så långt det är möjligt tillgodose den intagnes särskilda behov och skapa ett meningsfullt verkställighetsinnehåll som är anpassat till den enskilde intagnes problem och förutsättningar. Den grundläggande betydelsen av humanitet är just att se till den enskilda människan.

En human kriminalvård får inte och behöver inte heller innebära att säkerhetsaspekterna tonas ned. Det är av vital betydelse för tilltron till kriminalvårdens insatser och till straffsystemet i stort att verkställigheten sker med högt ställda krav på säkerhet där återfall i ny brottslighet under verkställighetstiden i princip inte skall få inträffa. För upprätthållandet av en sådan säkerhetsnivå krävs både att anstalterna har ett i förhållande till

sina intagna lämpligt säkerhetsskydd mot avvikelser och att det sker en noggrann planering av verkställighetsinnehållet grundat på ett förtroendefullt och ömsesidigt förpliktande förhållande mellan kriminalvårdens personal och de intagna. Utvecklingen under senare år med ett utbyggt kontaktmannaskap och tillkomsten av särskilda brottsförebyggande program för påverkan, motivation och behandling av de intagna är värdefulla steg på vägen mot etablerandet av ett sådant förhållande med gynnsamma effekter för säkerheten och samhällsskyddet. Kärnan i all säkerhet vid tvångsmässiga frihetsberövanden utgörs nämligen ytterst av relationen mellan den personal som verkställer frihetsberövandet och de personer som är föremål för detta.

En annan mycket viktig komponent i en human kriminalvård med bibehållen säkerhet - en kriminalvård där det brottsförebyggande arbetet sätts i centrum - är bra och effektiva frigivningsförberedelser. Det är viktigt att öka de insatser som görs för att de intagna skall få bostad, sysselsättning och försörjning när de återvänder ut i samhället samt att se till att samarbetet mellan kriminalvården och andra myndigheter fungerar så att de intagna i enlighet med normaliseringsprincipen får samma samhällsservice som andra medborgare. Det är också viktigt att prioritera insatser som medför att behandling och andra brottsförebyggande åtgärder som inletts under verkställigheten kan fullföljas även efter verkställighetens slut. Härför krävs naturligtvis i första hand faktiska, konkreta åtgärder och en ökad samverkan mellan kriminalvården och andra myndigheter.

I det sammanhanget bör också framhållas den viktiga roll som kriminalvården har i det brottsförebyggande arbetet. Det är angeläget att man fortsätter att utveckla verkställighetsinnehållet så att detta i framtiden alltmera präglas av åtgärder som på olika sätt syftar till att aktivt påverka och motivera de intagna att inte återfalla i brott. Det finns därför skäl att i lagstiftningen lyfta fram den verksamhet inom programverksamheten som särskilt syftar till att motverka brott eller missbruk (de s.k. brotts- och missbruksrelaterade programmen) som en viktig del i skapandet av ett mer meningsfullt verkställighetsinnehåll.

Även i övrigt bör innehållet i verkställigheten utvecklas. Många av de intagna saknar grundläggande utbildning. En viktig uppgift för kriminalvården är därför att se till de intagna erbjuds sådan utbildning. Inriktningen för framtiden bör vara att verksamhet som utbildning, social träning och annan höjning av den sociala kompetensen ökar samt att arbetsuppgifterna i produktionen anpassas och görs mer meningsfulla med mer inslag av lärande, träning och utbildning. Kriminalvården måste också med normaliseringsprincipen som grund - i samverkan med sjukvårdshuvudmännen och kommunerna - medverka till att de intagna som vill och har behov av missbruks- eller psykiatrisk vård får tillgång till sådan vård.

De förslag som läggs fram i propositionen bygger på den nu angivna grundsynen.

6.1 Säkerhetsklassificering enligt 7 § tredje stycket KvaL

Regeringens förslag: Den formella klassificeringen för särbehandling enligt 7 § tredje stycket KvaL avskaffas och ersätts av en mer individualiserad bedömning. För alla som avtjänar lägst fyra års fängelse skall det fattas ett beslut om de särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller anstaltsplacering och vistelser utanför anstalten. Om det finns särskilda skäl skall ett sådant beslut också kunna fattas i fråga om andra intagna som har dömts till lägst två års fängelse.

Fängelseutredningens förslag: Det skall även i fortsättningen kunna fattas ett särskilt beslut om särbehandling av vissa långtidsdömda, som begått brott av särskilt samhällsfarlig natur. Rekvisiten för säkerhetsklassificering skall i allt väsentlig anknyta till vad som gäller för närvarande. Kraven på viss lägsta strafftid bör dock bestämmas till fyra år för all slags brottslighet. Placering bör i normalfallet ske i slutan stalt med mycket hög säkerhet.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig delar utredningens bedömning att möjligheten till säkerhetsklassificering bör behållas. *Svea hovrätt* är tveksam till om det finns skäl att ta bort den särskilda gräns på två års fängelse som gäller intagna som dömts för narkotikabrott. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* föreslår en regel utan fixerad längd på straffet. *Kriminalvårdsstyrelsen* har i sitt remissyttrande pekat på att det i förlängningen av arbetet med säkerhetsklassificering av anstalter och mot bakgrund av ökade möjligheter till begränsning av de intagnas kontakter med yttrevärlden kan finnas skäl att överväga alternativa metoder för att hantera verkställigheten för de som i dag omfattas av 7 § tredje stycket KvaL.

Bakgrund

Nuvarande reglering och frågans tidigare behandling

I 7 § 3 st KvaL finns bestämmelser om särbehandling av vissa långtidsdömda. Bestämmelsen innebär att den som undergår fängelse i lägst fyra år och den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling som avser narkotika eller för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till brott som nu angivits, skall placeras i en slutan stalt, om det med hänsyn till arten av hans brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats. Placeringen skall företrädesvis ske

i en sådan anstalt eller avdelning av anstalt som är särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet.

Särbehandlingen innebär också att sådan intagen inte får beviljas annan permission än särskild permission och då endast om synnerliga skäl föreligger. Permissionen skall alltid vara bevakad. Det råder vidare ett förbud mot att bevilja frigång enligt 11 § KvaL, fritidsvistelse utanför anstalten enligt 14 § andra stycket KvaL eller s.k. § 34-placering.

Beslutet om klassificering enligt 7 § tredje stycket KvaL fattas av Kriminalvårdsstyrelsen utan möjligheter till delegation. Den nuvarande interna beslutsordningen på styrelsen innebär att beslutet om 7:3-klassificering normalt – efter föredragning – fattas av chefen för klientenheten eller en särskilt utsedd tjänsteman. Beslut om anstaltsplacering och beslut om normalpermissioner, särskilda permissioner, frigång eller fritidsvistelser utanför anstalten fattas annars normalt av den lokala kriminalvårdsmyndigheten (se 112 § anstaltsföreskrifterna [KVVFS 1997:16]).

En grundtanke i 1974 års kriminalvårdsreform var att anstaltsvistelsen redan från början skulle inriktas på konkreta åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utom anstalten, allt i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd blir eftersatt (prop. 1974:20 s. 83). För det stora flertalet intagna innebar detta bl.a. vidgade möjligheter att för viss tid vistas utanför anstalten. För en mindre kategori intagna medförde emellertid kriminalvårdsreformen strängare regler för verkställigheten när det gällde valet av anstalt och anstaltsavdelning liksom beträffande vistelse utanför anstalten. Det var här fråga om lagöverträdare med strafftider på lägst två år, som ägnat sig åt organiserad eller systematisk kriminell verksamhet av särskilt samhällsfarlig natur, inte sällan med internationell anknytning, och beträffande vilka samhälleliga stödåtgärder kunde förväntas sakna effekt. Främst avsågs personer som ägnat sig åt grov narkotikabrottslighet (se prop. 1974:20 s. 90). Bakgrunden till restriktionerna för denna grupp var det då stigande antalet rymningar under pågående verkställighet. Ofta var det fråga om intagna, som dömts till långvariga frihetsstraff och som saknade fast anknytning till Sverige. I många fall rörde det sig om grova narkotikabrott av yrkesmässig karaktär. Den aktuella bestämmelsen infördes i 7 § tredje stycket KvaL.

Avgränsningen av denna grupp har ändrats vid flera tillfällen. År 1979 utvidgades gruppen till att omfatta inte bara personer som begått grova narkotikabrott eller brott med internationell anknytning utan även lagöverträdare som hade ägnat sig åt annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär och därigenom visat likgiltighet för annans liv eller hälsa eller särskild hänsynslöshet (prop. 1978/79:62).

År 1982 begränsades den aktuella gruppen till att inbegripa enbart dem som dömts för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling avseende narkotika (prop. 1981/82:141). Begränsningen tillkom vid riksdagsbehandlingen av ett regeringsförslag som syftade till att förbättra möjligheterna att komma till rätta med narkotikamissbruk och brottslighet från de dömdas sida under anstaltstiden, bl.a. genom att öka möjligheterna till särbehandling av särskilt brottsbenägna intagna som dömts till längre fängelsestraff.

Bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL ändrades återigen år 1984. Stadgandet utvidgades då till att omfatta även intagna som lagförts för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till grovt narkotikabrott eller till grov varusmuggling avseende narkotika (prop. 1983/84:148).

Genom en lagändring år 1988 fick den aktuella gruppen sin nuvarande avgränsning. Ändringarna innebar bl.a. att den grupp intagna som skall kunna särbehandlas i fråga om placering i och vistelse utanför anstalten utvidgas till att omfatta, förutom intagna som har dömts för grov narkotikabrottslighet till fängelse i lägst två år, andra intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år.

Särskild utredning på riksmottagningsavdelningen vid Kumla

Sedan den 1 april 1997 har ett samordnat kvalificerat mottagningsförfarande skett på riksmottagningen vid Kriminalvårdsanstalten Kumla för att möjliggöra en lämplig placering i anstalt av dömda personer som kräver särskild uppmärksamhet från säkerhetssynpunkt.

I riksmottagningen placeras alla dömda män, som är häktade, med en verkställbar dom om sammanlagt lägst fyra års fängelse. Efter samråd med Kriminalvårdsstyrelsen kan också andra män, där behov av särskild utredning bedöms föreligga inför beslut om anstaltsplacering, placeras på riksmottagningen.

Under den intagnes vistelse på riksmottagningen skall en individuell riskprofil och behovsprofil tas fram för att bl.a. utgöra skriftligt beslutsunderlag för kategoriprovning enligt 7 § tredje stycket KvaL och för anstaltsplacering. Beslutsunderlaget är avsett att beaktas också under den fortsatta verkställigheten. Särskilt gäller detta vid omprovning av kategoritillhörighet, permissions- och förflytningsbeslut samt vid val av utbildningsinsatser och påverkansprogram. Profilerna skall sammanställas och delges den intagne. Riskprofilen skall innehålla de fakta och bedömningar som behövs inför kategoriprovningen enligt 7 § tredje stycket KvaL och för övrig säkerhetsbedömning. Behovsprofilen skall ge vägledning ifråga om anstaltsplacering och verkställighets-innehåll.

Profilerna tas fram genom strukturerade intervjuer med den intagne, personlighetstester och andra tester som genomförs med den intagne, sammanfattningar av de uppgifter om den intagne som finns dokumenterade i domen och i personakten, införskaffande av information från kriminalvårdsmyndigheter, polis, åklagare, sociala myndigheter och andra informationskällor samt genom observationer av den intagne under vistelsen på avdelningen.

Beslut om kategoriprovning enligt 7 § tredje stycket KvaL och beslut om placering i anstalt för den som bedöms tillhöra denna kategori skall meddelas den intagne under vistelsen på mottagningsavdelningen.

Kriminalvårdsstyrelsens analysarbete efter Tidaholmsupploppet

Den 22-23 juli 1994 deltog ca 120 intagna vid kriminalvårdsanstalten Tidaholm i en allvarlig ordningsstörning. Brand anlades och flera byggnader förstördes. Under morgonen den 23 juli kunde anstaltens personal med stöd av en större polisstyrka låsa in samtliga intagna.

I anledning av händelserna på Tidaholmsanstalten tillsattes en arbetsgrupp inom kriminalvården (analysgruppen) med uppdrag att föreslå prioriteringar och åtgärder inom klass I och II-anstalterna som kunde tjäna som ett underlag för en övergripande strategi syftande till att minska riskerna för allvarliga ordningsstörningar på anstalterna. Analysgruppen presenterade sina förslag i promemorian Oro och upplopp på fängelser - ett förslag till motverkan (1995).

Analysgruppen föreslog bl.a. att Kriminalvårdsstyrelsen borde verka för att 7:3-klassificeringen avskaffas. Enligt promemorian är det en utbredd uppfattning inom gruppen långtidsdömda - i första hand de intagna som bedöms tillhöra kategorin 7:3 - att styrelsen gör sig skyldig till både orättvisa och godtycke när man hänför intagna till kategori 7:3. Många intagna anser enligt analysgruppen att klassificeringen vilar på mer eller mindre lösa antaganden, att de återkommande omprövningarna inte tjänar någon egentligt syfte och att man under lång tid tvingas leva i ovisshet om när klassificeringen eventuellt kommer att upphöra. Bakom denna inställning ligger enligt analysgruppen givetvis ett allmänt missnöje hos de intagna över att 7:3-lagstiftningen som sådan överhuvudtaget finns. En vanlig kritik är också att man upplever klassificeringen som ett ”straff i straffet”; att man döms på nytt av en myndighet som inte är domstol. Den som väl klassificerats ser dessutom små eller inga möjligheter att påverka anstaltens och framför allt styrelsens inställning i klassificeringsfrågan. Enligt analysgruppen är en inte helt ovanlig komplikation i sammanhanget att den intagne finner sig ha anstalten på sin sida mot styrelsen. Den intagne noterar att personer på anstalten som kanske under lång tid skaffat sig förstahandskunskap om honom inte får gehör för sina synpunkter, vilket ytterligare undergräver den intagnes tilltro till den beslutande myndighetens förmåga - som han ser det - att behandla honom rättvist. Många intagna, som har klassificerats, jämför sig också med medintagna som inte har klassificerats och ser därvid inga stora skillnader, vilket förstärker den uppfattning man redan har om att klassificeringen är godtycklig.

Enligt analysgruppen finns det i den förhållandevis stora gruppen intagna som bedöms tillhöra kategori 7:3 inte så få som känner uppgivenhet och frustration över sin situation och inte minst misstro till den centrala myndigheten. Missnöjet gäller inte det faktum att man avtjänar ett långt straff utan den extra börda som 7:3-klassificeringen innebär.

Analysgruppen pekar i promemorian på att säkerheten på klass I och de flesta klass II-anstalter har höjts kraftigt under senare år och att den tilltänkta mottagningsavdelningen vid kriminalvårdsanstalten Kumla kommer att skapa förutsättningar för en mycket precis och adekvat bedömning av de intagna med avseende på anstaltsplaceringen, såväl säkerhetsmässigt som behandlingsmässigt. Vidare hänvisar analysgruppen till att den ändrade vårdrollen med kontaktmannaskap kommer att skapa förutsättningar för en mer ingående kunskap om den intagne och för en individuell behandling av denne.

Analysgruppen ansåg därför att de säkerhetsintressen som i allt väsentligt motiverar särbehandlingen enligt 7 § tredje stycket KvaL mycket väl kan tillgodoses utan den regleringen. Styrelsen kunde

dessutom enligt arbetsgruppen förbehålla sig rätten att besluta om utevistelser för vissa intagna om det bedöms som nödvändigt. Analysgruppen menade att en ”ökad” individualisering av de intagnas behandling torde minska många intagnas känsla av ”hopplöshet” och därigenom förbättra atmosfären på anstalterna. Inte minst ett ökat personalinflytande i dessa frågor skulle enligt arbetsgruppen komma att bidra därtill.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en kategoriserad säkerhetsklassificering

Den första fråga man måste ställa är om det verkligen finns behov av en formell kategoriindelning av den typ som klassificeringen enligt 7 § tredje stycket KvaL utgör eller om de säkerhetsintressen som gör sig gällande i dessa fall kan tillgodoses ändå. Alldeles oberoende av ett särskilt klassificeringsbeslut har ju kriminalvården ett ansvar för att de intagna inte avviker eller gör sig skyldiga till brott under verkställigheten i anstalt. Placeringen i anstalter av olika säkerhetsnivå och bedömningen av risken för missbruk inför beviljande av permissioner och andra vistelser utanför anstalten måste också för andra intagna än de som omfattas av 7 § tredje stycket KvaL ske på ett sådant sätt att kravet på samhällsskydd inte åsidosätts. Kravet på samhällsskydd kan visserligen sägas vara särskilt uttalat beträffande intagna som dömts till långa straff för brott mot liv och hälsa eller för grövre narkotikabrott, men alla som dömts för sådana brott omfattas inte av de begränsningar som den nuvarande säkerhetsklassificeringen innebär.

Fängelseutredningen var inne på frågan om det verkligen behövs ett särskilt klassificeringsbeslut för att förhindra att intagna, som gjort sig skyldiga till allvarliga brott och dömts till långvariga fängelsestraff, avviker eller fortsätter sin brottsliga verksamhet under verkställighetstiden. Fängelseutredningen ansåg att den nuvarande särbehandlingen enligt 7 § tredje stycket KvaL skall behållas. Enligt kommittén är en fördel med klassificeringen att den intagne redan från början vet att han inte kan påräkna någon vistelse utanför anstalten under avsevärd tid. Ytterligare en fördel enligt kommittén är att det dagliga umgänget mellan de intagna som tillhör kategorin 7:3-or och personalen inte behöver präglas av långa resonemang om huruvida den intagne skall få t.ex. permission utan att intresset i stället kan riktas mot att göra anstaltsvistelsen så meningsfull som omständigheterna tillåter. Härtill kommer enligt Fängelseutredningen att klassificeringen kan ses som en markering av att kriminalvården fäster särskilt avseende vid kravet på samhällsskydd när det gäller intagna som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet av samhällsfarlig art, vilket inte är utan betydelse för allmänhetens förtroende för kriminalvårdens verksamhet.

De förhållandevis få remissinstanser som yttrat sig har instämt i att särbehandlingen bör vara kvar även om Kriminalvårdsstyrelsen pekat på att alternativa modeller kan komma att utvecklas i framtiden.

Som analysgruppen framförde i sin rapport har säkerheten på klass I och flera klass II-anstalter markant förbättrats under senare år. Detta

framgår bl.a. av det faktum att rymningar direkt från anstalter i säkerhetsklass I eller II numera är mycket sällsynta. Det utvidgade kontaktmannaskapet kan dessutom förutsättas ge möjligheter att erhålla en bättre kunskap om den intagnes person och därmed ett bättre underlag för att bedöma hans förmåga att klara av permissioner och olika vistelser utanför anstalten utan att missköta sig.

Den nyligen etablerade mottagningsavdelningen vid Kumlaanstalten, som har tillskapats efter det att Fängelseutredningen lämnade sitt förslag, har också på ett påtagligt sätt ökat förutsättningarna för kriminalvården att skaffa sig ett bättre underlag för bl.a. de säkerhetsmässiga övervägandena avseende anstaltsplacering och den inledande verkställigheten för de långtidsdömda. Utformandet av en specifik riskprofil för varje intagen innebär dessutom en ökad individualisering av bedömningarna.

Det är självklart så att det redan i dag görs en bedömning i varje enskilt fall om en intagen skall klassas enligt 7 § tredje stycket KvaL. En kategoriindelning som bl.a. medför ett förbud mot normalpermissioner och andra typer av vistelser utanför anstalten om man tillhör den ena kategorin och inga formella begränsningar i detta hänseende för den andra för dock alltid med sig avgränsningsproblem och tröskeleffekter. Detta skulle kunna avhjälpas genom införande av en mer individualiserad bedömning. Dessutom skulle en ökad individualisering innebära att det kan ske en större differentiering inom den grupp som i dag särbehandlas enligt 7 § tredje stycket KvaL, vilket är angeläget såväl av effektivitetsskäl som av humanitära skäl.

En påtaglig brist i det nuvarande systemet är nämligen att det är trubbigt och oflexibelt. De som blir föremål för säkerhetsklassificeringen upplever inte sällan att de på ett påtagligt sätt missgynnas framför andra intagna med en likartad bakgrund, något som i sin tur kan utgöra en grogrund för missnöje och leda till sämre inre säkerhet på anstalterna. En kategorisering av nuvarande slag medför dessutom ofta att den intagne, som väl har fått stämpeln ”7:3:a”, upplever sig ha få om ens några möjligheter att genom egna åtgärder visa att han inte längre bör särbehandlas. En klassificering innebär därtill att skillnaden mellan grupperna framstår som större än de i själva verket är eller behöver vara.

Ett borttagande av den särskilda 7:3-klassningen skulle innebära att bedömningen blir mer individuell och många intagna skulle genom en sådan reform uppleva att de har större möjligheter att genom ett aktivt arbete med sin situation påverka den närmare utformningen av verkställigheten. Detta bör i sin tur som analysgruppen var inne på medföra ett förbättrat anstaltsklimat på vissa tyngre anstalter genom att de intagna där känner mindre hopplöshet och frustration över sin situation till fördel för den inre säkerheten.

Regeringen ser det därför som angeläget att det sker en övergång till ett mer effektivt och individualiserat system för säkerhetsbedömningar där man inte är låst till en på förhand gjord kategorisering. Den kompetens som redan finns och kommer att ytterligare byggas upp inom ramen för riksmottagningen bör utnyttjas till att - i stället för att göra en kategoriprovning - meddela ett beslut som individuellt anger de säkerhetsmässiga villkor som skall gälla för verkställigheten.

Ett ersättande av kategoriprövningen med ett beslut om särskilda villkor för anstaltsplacering och vistelser utanför anstalten för samtliga långtidsdömda innebär ingen försämring av förutsebarheten för den intagne. Tvärtom kan det förutsättas leda till ökad förutsebarhet. I beslutet bör t.ex. så noga det låter sig göras anges när förflyttning till en anstalt med lägre säkerhet eller när vistelser utanför anstalt kan bli aktuella. En intagen som inte kan påräkna någon permission förrän avsevärd tid har förflutit skulle med andra ord få detta klart för sig redan genom beslutet om de särskilda villkoren.

Å andra sidan bör hans möjligheter att genom sitt eget agerande få till stånd en ändrad inriktning av verkställighetsinnehållet öka. En mer individualiserad ordning ställer härigenom också krav på ett ökat ansvarstagande från de intagnas sida. De intagna skall motiveras att aktivt delta i beslutsprocessen och verkställighetsplaneringen. Med större möjligheter att påverka sin situation följer också ofrånkomligen ett ökat ansvar. Vid misskötsamhet påverkas ramarna i för den intagne ogynnsam riktning.

Ett avskaffande av den särskilda kategorin ”7:3-or” får naturligtvis inte innebära att de starka samhällsskyddskrav som generellt sett gör sig gällande för långtidsdömda åsidosätts. De allmänna bestämmelserna om placering av intagna och om permissioner och andra vistelser utanför anstalten bör i stället utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att de säkerhetsintressen som i allt väsentligt motiverar 7:3-klassificeringen ändå tillgodoses. För att markera den hänsyn som skall tas till samhällsskyddet bör t.ex. direkt föreskrivas i 7 § andra stycket KvaL att det vid all anstaltsplacering skall beaktas om det föreligger en risk för att den intagne återfaller i brott. Bedöms det föreligga en sådan risk skall den intagne placeras på en sluten anstalt. Är det fråga om risk för återfall i allvarlig brottslighet talar det naturligtvis för att placeringen skall ske på en anstalt med högt ställda krav på säkerhet, d.v.s. en klass I eller klass II-anstalt beroende på om det bedöms föreligga en risk för fritagning eller inte.

Enligt regeringens bedömning finns det därför, även med beaktande av de skäl som Fängelseutredningen anfört, inte anledning att hålla fast vid den särskilda klassificeringen enligt 7 § tredje stycket KvaL. Regeringen föreslår således att den formella kategoriseringen enligt 7 § tredje stycket KvaL avskaffas och ersätts av ett beslut om de särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt, förflyttning till annan anstalt och vistelser utanför anstalten.

Närmare om de särskilda villkoren

Ett beslut om särskilda villkor för verkställigheten bör fattas för alla som avtjänar lägst fyra års fängelse. Om det föreligger särskilda skäl bör ett sådant beslut kunna fattas även för andra intagna som har dömts till lägst två års fängelse och som därmed enligt 20 a § KvaL under vissa ytterligare förutsättningar kan placeras på en säkerhetsavdelning.

Genom den föreslagna ordningen uppnås en enhetligare reglering för samtliga långtidsdömda, vilket ligger i linje med vad justitieutskottet i olika sammanhang har uttalat (se t.ex. 1987/88:JuU43 s. 11 och

1990/91:JuU 17 s. 14). Ett beslut om vilka villkor som skall gälla för verkställigheten är tänkt att omfatta alla, oberoende av brottstyp, som avtjänar fängelse i lägst fyra år. Som exempel kan nämnas att även de som har dömts till långvariga straff för ekonomisk brottslighet skall omfattas av sådana villkor. Tanken är nämligen att ingen som uppfyller fyraårs-gränsen skall direkt undantas från den särskilda säkerhetsbedömningen på det sätt som sker i dagens system. Villkoren kommer naturligtvis däremot att ibland se olika ut för olika intagna beroende på utfallet av den individuella bedömningen.

Systemet med en särskild mottagningsavdelning för hela riket utgör en viktig komponent i ett reformerat system. Under vistelsen på mottagningsavdelningen skall villkoren och underlaget för säkerhetsbedömningen arbetas fram och diskuteras med den intagne. Den intagne skall få möjligheter att framföra sina åsikter innan beslutet om vilka särskilda villkor som skall gälla fattas. Han skall också vid ett möte muntligen få förklarat för sig de närmare motiven till beslutet. Förfarandet är likartat med det som gäller redan i dag inför beslut om kategoritillhörighet och anstaltsplacering (se 4 § i Föreskrifter och allmänna råd om mottagningsförfarande och beslutsadministration vid riksmottagningen [KVVFS 1997:3]). Samma förfarande får tillämpas vid Kriminalvårdsanstalten Hinseberg när det gäller de i och för sig fåtaliga kvinnliga intagna för vilka det skall beslutas om särskilda villkor för verkställigheten.

Beslutet om vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten bör bygga på den risk- och behovsprofil som tas fram under vistelsen på riskmottagningen. Avsikten är att villkoren skall sätta de yttre ramarna för den intagnes verkställighet vad gäller säkerheten. Villkoren bör omprövas med jämna mellanrum. Någon fast tidsgräns bör emellertid inte fastställas, utan villkoren bör omprövas när det finns anledning till det. En begäran om en anstaltsplacering eller vistelse utanför anstalten som står i strid med villkoren leder också automatiskt till en omprövning av dessa, eftersom en sådan begäran inte får bifallas utan att villkoren ändras. Olika åtgärder som sätts in under verkställigheten bör också kunna medföra att villkoren ändras.

Det får ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att i sitt pågående arbete med en översyn av verkställighetsplaneringen utfärda närmare föreskrifter om hur ett system där det nuvarande beslutet om kategoritillhörighet enligt 7 § tredje stycket KvaL avskaffas och ersätts med ett beslut om de särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten mera i detalj skall vara utformat.

Beslutsordningen och möjligheter att överklaga

Den nuvarande ordningen innebär att beslut om kategoritillhörighet enligt 7 § tredje stycket KvaL meddelas av Kriminalvårdsstyrelsen utan delegationsmöjligheter till andra kriminalvårdsmyndigheter (se 19 § första stycket 1-2 KvaF).

En kritik som ofta riktats mot gällande ordning för säkerhetsklassificering har gällt vem som fattar beslutet. Kritiken, som främst har kommit från intagna eller företrädare för dessa, har gått ut på att den

innebär en dubbelbestraffning genom att Kriminalvårdsstyrelsen på i huvudsak samma underlag som legat till grund för rättens påföljdsbestämning beslutar om en långtgående särbehandling samt att det med hänsyn till rättssäkerheten inte är acceptabelt att frågan avgörs i annat än domstolsmässiga former. Permissionsutredningen föreslog också på sin tid att domstolen skulle kunna förordna om särskild verkställighet av fängelsestraffet för de intagna som kräver särskild uppmärksamhet från säkerhetssynpunkt (se departementspromemorian *Straffverkställighet för vissa långtidsdömda m.m.* [Ds Ju 1981:14 s. 117-124]). Förslaget blev emellertid utsatt för kritik under remissbehandlingen och genomfördes aldrig (se prop. 1981/82:141 s. 27 f.).

Fängelseutredningen anförde i huvudbetänkandet att man avsåg att i sitt slutbetänkande redovisa överväganden i frågan om den klassificering som hänför sig till verkställighetens början skall kunna bestämmas redan i brottmålsdomen (se SOU 1993:76 s. 197). Många remissinstanser påpekade också i sina remissvar att frågan om beslutsordningen var viktig. Fängelseutredningen redovisade emellertid sedermera inga överväganden vad gäller beslutsordningen i sitt slutbetänkande.

Regeringens förslag att ersätta det särskilda klassificeringsbeslutet med ett beslut som anger de särskilda villkoren för verkställigheten när det gäller anstaltsplacering och vistelser utanför anstalten medför att det är mindre lämpligt att låta någon annan än kriminalvården vara första beslutsinstans. Tanken är nämligen att beslutet skall ingå i och påverka den närmare utformningen av den intagnes individuella verkställighetsplan. Den verkställande myndigheten har generellt sett bättre möjligheter än en domstol att besluta i mera detaljerade frågor som rör själva verkställighetsinnehållet. Frågan om brottmålsdomstolens medverkan blir därför inte längre aktuell. Dessutom har förfarandet vid riksmottagningen inneburit utökade möjligheterna till muntlighet och större insyn från den intagnes sida i beslutsunderlaget. Beslutsprocessen har därigenom fått en mer formaliserad handläggning, vilket är ägnat att stärka rättssäkerheten. Detta är inslag som kommer att bibehållas i ett reformerat system.

Däremot uppkommer frågan på vilken nivå inom kriminalvårdsorganisationen som beslutet om särskilda villkor skall fattas.

Från och med den 1 januari 1998 gäller en ny lokal organisation inom kriminalvården. Den innebär att drygt 140 lokala myndigheter ersätts med 37 kriminalvårdsmyndigheter. Den nya lokala organisationen med större myndigheter och förstärkt kompetens på handläggarsidan innebär ökade förutsättningar för att beslut som berör behandlingen av de intagna skall kunna beslutas lokalt även för den kategori intagna som i dag omfattas av regleringen i 7 § tredje stycket KvaL. Frågor om förflyttning till en annan anstalt och medgivande av vistelser utanför anstalten som inte strider mot de särskilda villkoren bör därför normalt kunna fattas inom den lokala kriminalvårdsmyndigheten. För vissa fall bör Kriminalvårdsstyrelsen dock alltjämt förbehålla sig beslutanderätten. Det kan t.ex. gälla mycket uppmärksammade fall eller när det rör sig om intagna som begått brott av terroristkaraktär eller brott mot rikets säkerhet. Det formella beslutet bör i dessa fall tas på verkledningsnivå.

När det gäller beslutet om de särskilda villkoren bör beslutskompetensen i vart fall till en början ligga kvar hos Kriminalvårds-

styrelsen som i dag fattar beslut om säkerhets-klassificeringen enligt 7 § tredje stycket KvaL. När en stabil praxis har etablerats och den lokala kriminalvårdsmyndigheten har fått tillräcklig kompetens kan man överväga att delegera beslutanderätten till kriminalvårdschefen eller någon annan särskilt utsedd tjänsteman inom de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Det bör ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter om beslutsordningen och göra framställningar om de förordningsändringar som styrelsen bedömer som nödvändiga.

Beslutet om de särskilda villkoren avser att - utifrån det underlag som tas fram under vistelsen på riksmottagningen vid utarbetandet av en individuell risk- och behovsprofil - lägga fast de säkerhetsmässiga kraven för placeringen i anstalt och för permissioner och andra vistelser utanför anstalten som tills vidare bör gälla för verkställigheten. Beslutet är normerande. Av föreslagna ändringar i KvaL framgår att beslut om anstaltsplacering, förflyttning till annan anstalt eller medgivande av vistelser utanför anstalten som strider mot de särskilda villkoren inte får meddelas. Beslutet om de särskilda villkoren har därför sådana påtagliga rättsverkningar för den intagne som berörs att det kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (jfr RÅ 1992 ref 65). Prövningstillstånd bör liksom i andra kriminalvårdsmål krävas för prövning i kammarrätten.

Konsekvenser för regleringen av vistelser utanför anstalten

Genom förslaget att avskaffa den formella säkerhetsklassificeringen enligt 7 § tredje stycket KvaL försvinner de nuvarande legala inskränkningarna för denna kategori när det gäller permissioner. I stället skall i dessa fall liksom i alla andra göras en bedömning i varje enskilt fall av om, när och under vilka förhållanden som permission bör medges. Vid denna bedömning skall bl.a. särskilt beaktas verkställighetens längd, brottslighetens typ och omfattning, risken för att den intagne återfaller i brott och faran för att den intagne avviker eller på annat sätt missköter en permission. De särskilda villkoren sätter emellertid upp de säkerhetsmässiga ramarna för alla vistelser utanför anstalten. Med beaktande av den typ av brottslighet som dessa intagna nästan undantagslöst har gjort sig skyldiga till torde de särskilda villkoren bli restriktiva för permissioner och t.ex. normalpermission inte tillåtas förrän avsevärd tid har förflutit.

Genom förslaget att avskaffa den formella kategoriseringen enligt 7 § tredje stycket KvaL försvinner också det nuvarande förbudet mot att medge dessa intagna § 34-placeringar, frigång och fritidsvistelser utanför anstalten.

I verkställighetsplaneringen kan det för alla långtidsdömda finnas skäl att överväga om en § 34-placering är möjlig. Här spelar naturligtvis samhällsskyddsfaktorer och bakgrundsfaktorer en stor roll vid sidan av den intagnes behov och åtgärder som krävs för hans anpassning i samhället. Regeringen ser det emellertid som en fördel att intagna som avses i nuvarande 7 § tredje stycket KvaL inte på förhand är helt uteslutna för en sådan placering i ett senare skede av verkställigheten.

För att markera den hänsyn som vid beslut om frigång och fritidsvistelser utanför anstalt alltid skall tas till samhällsskyddsfaktorer

bör det som kommer att framgå i det följande enligt regeringens mening föreskrivas att sådana vistelser utanför anstalten inte skall kunna beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel.

Eftersom frigång förekommer nästan enbart från anstalter i klass III eller IV och med hänsyn till att kravet på samhällsskydd särskilt har markerats i frigångsbestämmelsen torde frigång ytterst sällan aktualiseras i fall som i dag hänförs till 7 § tredje stycket KvaL annat än möjligtvis i slutskedet av verkställigheten som en successiv övergång inför frigivningen.

Också vad gäller s.k. § 14-vistelser (fritidsvistelser utanför anstalt) skall det i varje enskilt fall göras en bedömning av om, när och under vilka villkor som en sådan vistelse utanför anstalten kan medges. Om sådana fritidsaktiviteter medges för intagna som enligt dagens regelsystem skulle ha omfattats av 7 § tredje stycket KvaL, trots den farebedömning som skall göras enligt lagtexten, torde de nästan undantagslöst äga rum under tillsyn, möjligen med undantag för när tidpunkten för villkorlig frigivning är nära förestående.

6.2 Säkerhetsavdelning

Regeringens förslag: De nuvarande bestämmelserna om specialavdelning behålls, men specialavdelningar skall i fortsättningen benämnas säkerhetsavdelningar.

Den intagne skall i princip ha rätt att vistas avskild från andra intagna stället för att bli placerad på en säkerhetsavdelning. Endast om det finns särskilda skäl med hänsyn till den intagnes hälsa eller det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han är placerad inom säkerhetsavdelningen skall denna rätt kunna inskränkas. Regleringen skall framgå av lag.

Fängelseutredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag förutom att utredningen ansåg att rätten att välja enrumsplacering i stället för placering på specialavdelning bör vara ovillkorlig.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan tillstyrker utredningens förslag. *Kammarrätten i Jönköping* anser att rätten att välja enrumsplacering i stället för placering på specialavdelning bör framgå av lag.

Bakgrund: Bland de intagna i kriminalvårdsanstalterna finns ett antal för vilka säkerhetskravet med hänsyn till risken för fritagning, rymning eller återfall i brott gör sig särskilt starkt gällande. En åtgärd som kan vidtas av säkerhetsskäl mot dessa intagna är enligt 20 § KvaL att hålla dem avskilda från andra intagna i anstalten. Enligt första stycket får sådan placering ske i vissa särskilt angivna situationer, däribland när det behövs med hänsyn till rikets säkerhet eller med hänsyn till föreliggande fara för den intagnes eller annans liv eller hälsa liksom när det är

nödvändigt för att hindra att den intagne påverkar någon annan intagen att allvarligt störa ordningen inom anstalten. I paragrafens andra stycke stadgas att en intagen som dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i slutna anstalt får hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att någon annan planlägger ett fritagningsförsök av honom och avskildheten är nödvändig för att hindra att en sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär.

Om det i fall som avses i 20 § andra stycket finns anledning anta att de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid, får den intagne enligt 20 a § placeras på en specialavdelning. En intagen får också placeras på en specialavdelning om det finns särskild anledning anta att det är påkallat för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Specialavdelningar finns för närvarande vid tre av landets slutna anstalter, nämligen på Kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Tidaholm.

En grundläggande princip beträffande kriminalvården i anstalt är att innehållet i verkställigheten i största möjliga utsträckning bör inriktas på en individuell behandling av varje intagen, som ger den enskilde förutsättningar för en återanpassning i samhället. När det gäller de intagna i en specialavdelning är emellertid säkerhetsintresset mycket framträdande. Verksamheten på dessa avdelningar präglas därför mer av säkerhetstänkande än av påverkan och behandling.

Skälen för regeringens förslag: Som Fängelseutredningen har anfört har inget framkommit som tyder på att behovet av särskild placering för vissa intagna på grund av säkerhetsskäl har minskat. Härvid står liksom tidigare två alternativ till buds, nämligen enrumsplacering (isolering) eller vistelse på specialavdelning med särskild övervakning och begränsad gemensamhet mellan de intagna. Vid valet mellan enrumsplacering och vistelse på specialavdelning måste beaktas att en långvarig isolering otvivelaktigt innebär stora risker för skadeverkningar. Som kommittén påpekat torde specialavdelningar från humanitär synpunkt vara att föredra. Regeringen anser därför att det även i fortsättningen skall finnas vissa avdelningar med särskilt hög säkerhet.

Den nuvarande benämningen på dessa avdelningar med särskilt hög säkerhet, specialavdelningar, är mindre lämplig, eftersom som man i andra sammanhang talar om specialavdelningar t.ex. när det gäller avdelningar för ungdomar eller avdelningar för kvinnor. Som kommittén har föreslagit bör de i stället benämnas säkerhetsavdelningar, vilket också på ett tydligare sätt anger avdelningarnas funktion.

På grund av en säkerhetsavdelnings mycket speciella karaktär är det emellertid inte säkert att det framstår som mer fördelaktigt för en intagen med en sådan placering än att han vistas avskild från andra intagna på en annan avdelning. Som kommittén med instämmande av remissinstanserna anger måste den intagne normalt ha rätt att slippa placering på säkerhetsavdelning om han så önskar. Denna rätt bör framgå av lag.

För att undvika att en frivillig isolering mera påtagligt ger upphov till allvarliga risker för den intagnes psykiska hälsa bör emellertid rätten till

avskildhet inte vara helt ovillkorlig. Det finns också situationer när det av säkerhetsskäl är omöjligt med avskildhet utanför säkerhetsavdelningen och där ett sådant önskemål i stället får tillgodoses inom själva avdelningen. Regeringen föreslår därför att en begäran om avskildhet i stället för placering på säkerhetsavdelning skall kunna vägras om särskilda skäl med hänsyn till den intagnes hälsa talar däremot eller om det är av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att den intagne inte placeras någon annanstans än på en säkerhetsavdelning.

Kommittén ifrågasatte i betänkandet om inte förhållandena inne på avdelningarna måste utformas något mindre restriktivt för de intagna och hänvisade i det sammanhanget bl.a. till Tortyrkommitténs rekommendationer efter ett besök på specialavdelningen vid kriminalvårdsanstalten Kumla våren 1991. Rekommendationerna innebar bl.a. att det s.k. gruppssystemet bör ses över och att de intagna på specialavdelningarna bör erbjudas mer meningsfulla arbetsuppgifter och viss organiserad fritidsverksamhet. Tortyrkommitténs rekommendationer har lett till vissa förändringar, bl.a. har gruppssystemet avskaffats. Regeringen håller dock med Fängelseutredningen om att en allmän strävan bör vara att de inre förhållandena på säkerhetsavdelningarna inte utformas mer restriktivt för de intagna än vad som krävs för att upprätthålla kravet på säkerhet. En mycket hög yttre säkerhet bör leda till färre restriktioner vad gäller verksamheten inne på själva avdelningen. Det finns i det sammanhanget också anledning att peka på att säkerheten gagnas bäst av att det råder ett gott förhållande mellan personalen och de intagna. Det är också av särskild vikt - inte minst ur säkerhetssynpunkt - att de intagna på säkerhetsavdelningarna erbjuds meningsfulla och stimulerande aktiviteter.

7 Placering av ungdomar

Regeringens förslag: Barnkonventionens bestämmelse förs in i KvaL. En intagen som inte har fyllt 18 år får inte placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över 18 år om det inte kan anses vara till hans bästa. Den nuvarande bestämmelsen i 8 § KvaL bibehålls för intagna som har fyllt 18 men inte fyllt 21 år. Placering på en sluten anstalt skall för alla intagna som inte har fyllt 21 år företrädesvis ske på en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna.

Fängelseutredningens förslag: Den tolkning av barnkonventionen som hittills accepterats i Sverige bör inte frångås. Någon lagändring beträffande unga intagna föreslås därför inte. Placering av intagna under 21 år skall företrädesvis ske i anstalter som är avsedda för yngre intagna. Ungdomar bör i första hand placeras i öppen anstalt. Minst en öppen och en sluten anstalt inom varje region bör reserveras för yngre intagna. Vid dessa anstalter bör finnas en särskild kompetens för att ta emot ungdomar.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag att den tolkning av barnkonventionen som hittills

accepterats i Sverige inte bör frångås. Enligt *Barnombudsmannen* kan det i princip aldrig anses vara till barnets bästa att umgås med äldre kriminella. Mot bakgrund av att lagöverträdare under 18 år är en grupp som lagstiftningen särbehandlar i övriga avseenden och mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen är det enligt Barnombudsmannen nödvändigt med särbestämmelser för denna grupp. *Brottsoffer-jourernas riksförbund* anser att behandling av ungdomar bättre kan tillgodoses om de samlas i en central avdelning för hela landet. *Kriminalvårdsstyrelsen* uppger att man har negativa erfarenheter av särskilda anstalter för ungdomar. En koncentration av alltför många unga på ett och samma ställe har givit upphov till svåra disciplin- och ordningsproblem.

Bakgrund: Enligt 7 a § KvaL skall den som har behov av utbildning eller behandling som anordnas i viss anstalt, om det är lämpligt, placeras i denna. Vidare skall den placering eftersträvas som är ägnad att främja en ändamålsenlig planering av frigivningen. Behovet av behandling och utbildning gör sig särskilt starkt gällande när det gäller unga personer under 18 år, som ännu inte har skaffat sig en kriminell identitet.

Enligt 8 § KvaL skall vid placering av intagen som ej fyllt 21 år särskilt beaktas att han, om ej särskilda skäl föranleder annat, hålles åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Kriminalvårdsstyrelsens principer för *placering av intagna under 18 år* innebär att det i varje enskilt fall skall göras en bedömning av vad som är till den unges bästa.

Vid längre fängelsestraff finns det vissa särregler vid placeringen. Allmänt gäller att de unga under 18 år som dömts till fängelse i minst två år placeras på Kriminalvårdsanstalten Mariefred. Anstalten har en anstaltspopulation som till mer än hälften består av unga personer (under 25 år) och ett verkställighetsinnehåll som är inriktat mot yrkesutbildning och studier. Dessutom finns påverkansprogram för särskilda typer av brott, t.ex. program för unga rånare och misshandlare, samt olika former av missbruksrelaterade program. Man har också möjligheter att tillämpa differentiering inom anstalten.

Vid en dom till fängelse på fyra år och däröver, där brottets grovhet och speciella art är knutet till den dömdes psykiska status, kan placering ske vid en av de tre särskilda avdelningarna på Kriminalvårdsanstalten Norrköping. Varje avdelning har plats för fem intagna. Vid dessa avdelningar placeras unga intagna, upp till omkring 25 år, vilka saknar tidigare erfarenhet från anstalt. Avsikten är att man genom att hålla denna grupp avskilda från övriga intagna skall förhindra att de får en kriminell identitet. Sysselsättningen vid dessa avdelningar är huvudsakligen inriktad på studier. De intagna har tillgång till psykolog. Man satsar också på kontakter med utomstående, bl.a. genom idrottsutbyte.

Enligt artikel 37 c i FN:s barnkonvention skall varje frihetsberövat barn hållas åtskild från vuxna om det inte kan anses vara till barnets bästa att inte göra detta. Sverige har reserverat sig mot artikel 10 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som innehåller ett mer långtgående krav på att hålla ungdomsbrottslingar avskilda från vuxna. När barnkonventionen skulle ratificeras föreslog regeringen att

man skulle reservera sig även mot denna. Riksdagen ansåg dock att det inte behövdes någon reservation, men att det borde göras en närmare analys av hur långt konventionens krav i denna del får anses gå. Skulle denna analys visa på någon brist i svensk lagstiftning eller praxis på området anfördes att detta naturligtvis borde leda till att en ändring på lämpligt sätt övervägdes (rskr.1989/90:350). Vid sin behandling av Sveriges rapport år 1992 var FN:s barnkommitté kritisk till att regeringen inte försäkrade att frihetsberövade unga hålls avskilda från vuxna och föreslog att man skulle överväga detta ytterligare. Sverige skall lämna en ny rapport till kommittén under innevarande år.

Barnkommittén har i sitt betänkande Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116 s. 483) som sin mening uttalat att reglerna för placering av unga på anstalt bör utformas i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 37 c i barnkonventionen, dvs. att varje frihetsberövat barn skall hållas åtskilt från vuxna, om det inte kan anses vara till barnets bästa att så inte sker. Kommittén har vidare anfört att detta numera synes vara de riktlinjer som kriminalvården tillämpar när den placerar ungdomar under 18 år. Enligt kommittén bör varje beslut där en intagen under 18 år placeras tillsammans med äldre intagna särskilt kunna motiveras.

I propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet (prop. 1997/98: 96) föreslår regeringen att det skall införas en ny frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, för den som har begått brott innan han fyllt 18 år. Påföljden är tänkt att vara tidsbestämd. Tiden för sluten ungdomsvård skall bestämmas efter brottets straffvärde till lägst fjorton dagar och högst fyra år. Påföljden skall kunna utdömas endast om rätten vid en tillämpning av de allmänna reglerna om påföljdsval finner att det finns synnerliga skäl för att döma till fängelse. Förslaget innebär enligt motiven att sluten ungdomsvård i princip kommer att ersätta fängelsestraffet för lagöverträdare under 18 år.

Skälen för regeringens förslag

Barnkonventionens bestämmelse förs in i KvaL

För närvarande anges i lagstiftningen endast att vid placering av intagna som inte har fyllt 21 år särskilt skall beaktas att de, om inte särskilda skäl föranleder annat, hålles avskilda från sådana intagna som kan inverka menligt på deras anpassning i samhället. Någon särskild bestämmelse som tar sikte på intagna som inte har fyllt 18 år finns inte.

Om man skall hålla intagna under 18 år helt åtskilda från vuxna intagna finns, såsom Fängelseutredningen har anfört, endast två alternativa lösningar; antingen samlas de i en central anstalt för hela landet eller placeras de nära hemorten men isolerade från andra intagna. Vid ett genomförande av den nya påföljden för ungdomar, sluten ungdomsvård, blir det endast fråga om enstaka fall per år där unga under 18 år kommer att dömas till fängelse och dessutom börjar avtjäna straffet innan de blir myndiga. Det torde kunna förutsägas att det i samtliga dessa fall kommer att röra sig om mycket långa straff för grova våldsbrott som mord eller dråp. I praktiken skulle därför den ursprungliga placeringen

med nuvarande rutiner alltid ske på en av de tre särskilda avdelningarna vid Norrköpingsanstalten eller, möjligtvis, på Mariefredsanstalten.

Det finns olika uppfattningar om den nuvarande bestämmelsen i 8 § KvaL fullt ut svarar mot det åtagande Sverige har gjort genom ratificeringen av barnkonventionen. Enligt regeringens mening finns det skäl att - såsom också Barnkommittén uttalat - ta in bestämmelsen från barnkonventionen direkt i lagstiftningen och i en särskild regel föreskriva att intagna som inte har fyllt 18 år endast får komma i kontakt med vuxna intagna om detta kan anses vara till den unges bästa. Däremot bör det inte införas något absolut förbud mot att intagna under 18 år kommer i kontakt med intagna som har uppnått myndighetsåldern. En sådan ordning skulle rent faktiskt kunna komma att stå i strid med barnkonventionens allmänna krav på att alltid se till barnets bästa.

Vid ett genomförande av den nya ungdomspåföljden sluten ungdomsvård torde nämligen som nämnts tidigare antalet intagna under 18 år bli så få till antalet att alternativet till att tillåta en viss integrering mellan dem och andra intagna i praktiken blir att deras straff skulle verkställas mer eller mindre i avskildhet. En sådan ordning med isolering från andra intagna skulle säkerligen i många fall få betydligt mer negativa konsekvenser för en ung intagen jämfört med att han eller hon i viss utsträckning kommer i kontakt med andra intagna som är över 18 år. En sådan ordning är därför normalt inte till den unges bästa. Det bör dock poängteras att det naturligtvis i varje enskilt fall skall göras en individuell prövning av vad som är till den unges bästa i detta hänseende.

Vad som också bör betonas är att den unge inte kommer i kontakt med intagna som kan bedömas inverka menligt på hans möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet. Vid denna bedömning bör beaktas i vilken omfattning den unge kommer i kontakt med andra medintagna. Mycket stora krav måste ställas beträffande de intagna som den unge träffar under längre tid, t.ex. de som bor på samma avdelning eller de som den unge har sysselsättning tillsammans med. När det gäller intagna som den unge träffar kortare tid och i närvaro av vårdpersonal t.ex. i samband med idrott är riskerna för negativ inverkan mindre. Det är inte heller med nödvändighet så att andra intagna under 18 år alltid är ett lämpligt sällskap för den unge.

Det är av vital betydelse att man motverkar att ungdomar skaffar sig och befäster en kriminell identitet under vistelsen i anstalt. Verkställigheten bör därför så långt det är möjligt vara ägnad att bryta en sådan utveckling. Enligt regeringens bedömning medför en placering på en särskild avdelning med mycket få intagna och med särskild verksamhet för yngre fängelsedömda inriktat mot studier och arbetsträning en i det sammanhanget godtagbar lösning. Vad som nu sagts bör inte skymma det faktum att det slutliga målet måste vara att straffsystemet är utformat på ett sådant sätt att lagöverträdare under 18 år inte döms till fängelse överhuvudtaget. Kraftfulla åtgärder inom ramen för socialtjänsten eller på ett särskilt ungdomshem är oftast såväl ur den unges som ur samhällets synvinkel att föredra.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att barnkonventionens bestämmelse förs in i KvaL.

Enligt regeringens mening bör intagna som har fyllt 18 år men som är under 21 år alltså i viss mån särbehandlas. För denna kategori krävs enligt 30 kap. 5 § BrB särskilda skäl för att välja fängelse som påföljd. Det ter sig därför naturligt att de i viss mån blir föremål för en särskild behandling också på verkställighetsstadiet. Den nuvarande bestämmelsen i 8 § KvaL bör därför behållas för dessa intagna.

Placering på en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna

Som huvudregel gäller enligt 7 § KvaL för alla intagna en presumtion för placering på en öppen anstalt. Den regeln gäller således även dem som inte har fyllt 21 år. Det saknas därför enligt regeringens uppfattning skäl att därutöver särskilt föreskriva att den som inte fyllt 21 år företrädesvis skall placeras på en öppen anstalt. Utredningens förslag i den delen bör följaktligen inte genomföras.

Däremot är det rent allmänt så att intagning i en öppen anstalt ofta är mindre skadligt för yngre intagna än om de tas in på en sluten anstalt. I det perspektivet kan det hävdas att presumtionen i 7 § KvaL gör sig gällande med särskild styrka beträffande just yngre fängelsedomda. Till denna kategori kan framför allt de som döms till fängelse huvudsakligen på grund av brottets art hänföras. Det gäller särskilt dem som döms till korta fängelsestraff för t.ex. grovt rattfylleri och misshandel. Dock bör noteras att en övervägande majoritet av dem i dag torde kunna avtjäna sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ytterst blir det en avvägning i det enskilda fallet som blir avgörande för vilken placering som skall väljas. Det är emellertid viktigt att det i lag slås fast att en intagen som inte har fyllt 21 år och som placeras på en sluten anstalt företrädesvis skall placeras på en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse med denna innebörd tas in i KvaL. Därigenom markeras den vikt som under verkställighetstiden bör läggas vid att bryta utvecklingen för den som är på väg att etablera eller befästa en kriminell identitet.

Inom kriminalvården finns det redan brottsrelaterade program som riktar sig särskilt till yngre fängelsedomda. Programverksamheten är under utveckling och nya program som särskilt riktar sig till unga intagna håller på att arbetas fram. Regeringen ser detta som en angelägen och prioriterad uppgift för kriminalvården. Den föreslagna ändringen i KvaL bör kunna utgöra en drivkraft för en fortsatt utveckling av denna programverksamhet.

Regeringens förslag: En särskild bestämmelse om placering av kvinnor tas in i KvaL. Kvinnor som avtjänar ett fängelsestraff skall normalt placeras i anstalter eller avdelningar i en anstalt avsedda för enbart kvinnor. En kvinna skall inte heller utan eget medgivande kunna placeras i en annan anstalt.

Fängelseutredningens förslag överensstämmer med regeringens utgångspunkter men regeringens förslag innebär en starkare presumtion för en placering på en anstalt eller avdelning avsedd för enbart kvinnor.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker utredningens förslag. *Kriminalvårdsstyrelsen* framhåller dock att antalet kvinnor i anstaltspopulationen är så litet att detta utgör en begränsning av antalet renodlade kvinnoanstalter och att det därför även i fortsättningen måste finnas vissa blandade anstalter. Enligt *Kriminalvårdsstyrelsen* är det viktigt att antalet kvinnor vid en anstalt blir tillräckligt stort för att skapa en meningsfull verksamhet utifrån kvinnors särskilda behov. *Kriminalvårdsregionen i Göteborg* anser att det kan vara problem att inhämta samtycke från kvinnor på fri fot och anser därför att det i lagtexten i stället bör framgå att en kvinna, som så begär, alltid skall placeras i en anstalt där gemensamhet med manliga intagna inte förekommer.

Bakgrund: Andelen kvinnor som är inskrivna i anstalt har mer än fördubblats under den senaste tjugoårsperioden. Numera utgör andelen kvinnor ca fem procent av den vid varje tid förekommande anstaltspopulationen. Den 1 september 1997 fanns 184 intagna kvinnor. Enligt beräkningar kommer ca 300 kvinnor årligen att avtjäna sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Framför allt gäller detta kvinnor som annars hade placerats på öppna anstalter.

Som framgår av redovisningen i Fängelseutredningens betänkande består de intagna kvinnorna nämligen, något förenklat, av två huvudgrupper. En stor grupp utgörs av kvinnor som avtjänar korta fängelsestraff, t.ex. för grovt rattfylleri. De är sällan tidigare straffade och lever normalt under ordnade förhållanden. De avtjänar normalt sitt straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll eller så placeras de på öppna anstalter. Den andra huvudgruppen är kvinnor som lever i kriminella miljöer och som har omfattande missbruksproblem. Undersökningar har visat att närmare hälften av de kvinnliga intagna har narkotikaproblem. En vanlig uppfattning bland anstaltspersonalen är att många av kvinnorna i den andra gruppen är mycket mer nedgångna än intagna män. Det sagda gäller särskilt vid den första verkställigheten. Dessa kvinnor, ofta med ett långvarigt missbruk, har nästan alltid ett stort behov av stöd och hjälp för att komma till rätta med sin livssituation. För denna grupp finns det därför sammantaget starka skäl för en placering på en sluten anstalt.

Förenta Nationernas standardminimiregler för behandling av interner föreskriver att män och kvinnor skall, såvitt möjligt, placeras i skilda anstalter. Vid anstalter som tar emot både män och kvinnor skall den del av anläggningen som är avsedd för kvinnor vara helt skild från andra

delar av anläggningen. Enligt artikel 11 i de europeiska fängelsereglerna skall manliga och kvinnliga intagna i princip hållas skilda från varandra. De kan dock delta tillsammans i organiserade aktiviteter vilka ingår som inslag i ett uppgjort behandlingsprogram.

Till skillnad från tidigare lagstiftning innehåller KvaL inga bestämmelser om att män och kvinnor skall hållas åtskilda. De tidigare reglerna fanns i lagen (1964:541) om behandling i fångvårdsanstalt. I den lagen föreskrevs i 25 § andra stycket att män och kvinnor skulle hållas åtskilda, såvitt möjligt i särskilda anstalter. Denna bestämmelse hade överförts från äldre lagstiftning.

I förarbetena till KvaL framhöll departementschefen att det inte behövdes någon särskild lagbestämmelse om att män och kvinnor skulle hållas åtskilda. Vidare anfördes att det inte torde vara möjligt att inrätta särskilda lokalanstalter för kvinnor inom ramen för det nya anstalts-systemet, eftersom de kvinnliga intagna var så få till antalet. För att tillgodose även kvinnornas behov av anstaltsplacering i närheten av hemorten föreslogs att särskilda avdelningar för kvinnor skulle inrättas vid vissa lokalanstalter. (se prop. 1974:20 s. 91)

Riksdagen har vid upprepade tillfällen uttalat att det är angeläget dels att alla kvinnor som så önskar kan genomföra sin anstaltsvistelse skilda från manliga intagna, dels att intagna kvinnors särskilda behov kan tillgodoses också i anstalter med både manliga och kvinnliga intagna (se 1990/91:JuU17 s. 14).

Vid den tidpunkt när Fängelseutredningen lade fram sina förslag (1993) var kvinnor placerade på en mängd olika anstalter. Förutom på kvinnoanstalterna Hinseberg och Färingsö fanns det 84 kvinnoplatser på åtta slutna och tio öppna lokalanstalter. Antalet kvinnoplatser på de olika anstalterna var med några få undantag begränsade till några få, upp till ca fem platser. Särskilda drogprogram för kvinnor fanns endast vid de två renodlade kvinnoanstalterna. Vid de andra anstalterna erbjöds kvinnorna med något undantag samma verksamhet som männen.

Under senare år har det skett en utveckling inom kriminalvården mot att i större utsträckning koncentrera kvinnoplatserna till ett färre antal anstalter för att få ett tillräckligt klientunderlag till uppbyggnad av en verksamhet som riktar sig särskilt till kvinnor. För närvarande finns tre anstalter, Hinseberg (klass II-IV), Färingsö (klass III) och Ljustadalen (klass IV) som enbart är avdelade för kvinnor. På ytterligare två anstalter med särskilda kvinnoplatser, Lindome (klass IV) och Ystad (klass III), finns både kvinnor och män, men vid anstalten i Ystad förekommer ingen gemensamhet med manliga intagna och den kan därför i praktiken sägas vara en renodlad kvinnoanstalt. Från tid till annan placeras kvinnor också på andra blandade anstalter, ofta i samband med frigång i slutet av verkställigheten eller för att tillgodose särskilda önskemål om närhet till hemorten. Inom kriminalvården pågår dock ett arbete med att ersätta dessa platser med särskilda utslussningsplatser i anslutning till de anstalter eller avdelningar som är avsedda för enbart kvinnor.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med Fängelseutredningen anser regeringen att det är angeläget att straffverkställigheten för kvinnor utformas så att de inte utsätts för förtryck av kriminella män under tiden i kriminalvårdsanstalt. Det är också viktigt att verkställighetsinnehållet kan

anpassas efter kvinnornas särskilda behov. Inom kriminalvården har man dessutom den erfarenheten att kvinnor får en bättre verkställighet och bättre förutsättningar inför frigivningen om de avtjänar sitt straff utan att komma i kontakt med manliga intagna. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av de internationella reglerna om att män och kvinnor i princip bör hållas åtskilda anser regeringen att utgångspunkten måste vara att kvinnor normalt skall placeras i anstalter eller avskilda avdelningar avsedda för enbart kvinnor. Vad som nu har sagts bör komma till uttryck genom att det i KvaL införs en särskild bestämmelse för placering av kvinnor i anstalt med detta innehåll.

Enligt regeringens bedömning måste det åtminstone för en tid finnas kvar någon eller några blandade anstalter. Den föreslagna placeringsregeln bör därför utformas som en presumtion för och inte som ett krav på en placering vid en renodlad kvinnoanstalt eller kvinnoavdelning. I framtiden är det möjligt att dessa platser på blandade anstalter kan ersättas av särskilda utslussningsplatser i anslutning till de renodlade kvinnoanstalterna eller kvinnoavdelningarna.

Alla kvinnor bör emellertid enligt regeringens mening ha en ovillkorlig och lagstadgad rätt att avtjäna fängelsestraffet utan att komma i kontakt med manliga intagna. Att som Kriminalvårdsregionen i Göteborg föreslagit göra detta beroende av om kvinnan själv begärt det är enligt regeringens mening inte tillräckligt, utan placering i en anstalt där hon vistas tillsammans med manliga intagna bör endast få ske om kvinnan har lämnat sitt medgivande därtill. Införandet av en sådan rätt till placering på en renodlad kvinnoanstalt är ett viktigt led i arbetet med att skapa förutsättningar för en trygg och effektiv verkställighet för utsatta kvinnor. Önskemål om placering på en anstalt utan någon gemensamhet med män torde redan i dag tillgodoseas av kriminalvården, men det är en viktig markering att rätten därtill framgår av lag.

9 Sysselsättning och behandling

Regeringens förslag: Arbete och andra former av sysselsättning som utbildning, undervisning, arbetsträning och social färdighetsträning jämställs och integreras med varandra. Särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk förs in som en särskild form av sysselsättning.

Fängelseutredningens förslag: En sysselsättningsplikt skall fortfarande gälla. Behöver den intagne genomgå utbildning eller annan sysselsättning än arbete, skall han ha rätt och skyldighet att göra det på arbetstid. Undantagen från sysselsättningsplikten för dem som erhåller ålders- eller förtidspension skall finnas kvar. Ett rikt utbud av utbildning med olika inriktning bör eftersträvas så att man underlättar för den intagne att finna en för honom lämplig utbildning. På sikt bör kriminalvården fästa större vikt vid utbildning och mindre vid produktion.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig delar kommitténs uppfattning att sysselsättningsplikten skall behållas och att

utbildning bör tillmätas större betydelse i framtiden. *Kriminalvårdsstyrelsen* och *flera av kriminalvårdens regionmyndigheter* pekar på att den alltmer utbyggda programverksamheten bör lyftas fram som ett viktigt moment i verkställighetsinnehållet. Styrelsen framhåller att programverksamheten bör intensifieras och integreras med arbete och utbildning.

Bakgrund

Nuvarande förhållanden

En intagen skall enligt 10 § KvaL beredas lämpligt arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet. Har han behov av undervisning, utbildning, arbetsträning eller någon annan sysselsättning eller av medicinskpsykologisk behandling eller någon annan särskild behandling, skall enligt andra stycket nämnda paragraf sådan beredas honom under arbetstiden, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar.

Enligt 12 § KvaL är den intagne skyldig att utföra det arbete, delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning eller ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom. Med andra ord råder en sysselsättningsplikt. Den som erhåller ålderspension får dock inte åläggas någon sysselsättning. En intagen som erhåller förtidspension eller sjukbidrag får åläggas sysselsättning enbart av sådan art och omfattning som kan anses lämplig för honom. Det är förutsatt att sysselsättningsplikten inte omfattar behandling av mera medicinsk karaktär.

Programverksamheten inom kriminalvården

Under senare har det inom kriminalvården pågått ett arbete med att utveckla ett mer målinriktat verkställighetsinnehåll, vilket bl.a. tagit sig uttryck i tillkomsten av en programverksamhet. Programmen kan bestå av arbete, teoretisk och praktisk utbildning, brotts- och missbruksrelaterade program och social färdighetsträning men det finns också t.ex. fritids-, kultur- och friskvårdsprogram.

Brotts- och missbruksrelaterade program utgör en särskild form av program som tar sin utgångspunkt i de intagnas kriminalitet, deras brott eller missbruk och syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk. Ibland benämns de påverkansprogram. Programmen inriktas mot åtgärder som visats eller kan antas leda till att risken för återfall i brott minskar. De kan ta sikte på arten av missbruk eller en specifik brottstyp men kan också vända sig till en viss målgrupp. Alkohol-, narkotika- våldsbrotts- eller sexualbrottsrelaterade program är exempel på den förstnämnda typen av program medan brottspreventiva ungdoms- och kvinnoprogram är exempel på mer målgruppsinriktade program. Man brukar också skilja mellan olika programslag där *informationsprogram* har till syfte att informera och ge ny kunskap, *motivationsprogram* att motivera och ge nya insikter och *behandlingsprogram* att genom behandling uppnå ett förändrat beteende och förhållningssätt.

Skälen för regeringens förslag: Det är viktigt att verkställighetstiden tas till vara på ett meningsfullt sätt som är ägnat att motverka återfall i brott. Många av de intagna har en bristande kompetens både vad gäller arbetslivserfarenhet, grundläggande utbildning och förmågan att socialt anpassa sig till ett liv utan kriminalitet. En höjning av deras sociala kompetens i olika hänseenden är därför en mycket viktig faktor i det brottsförebyggande arbetet. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att de skall kunna klara av att leva ett laglydigt liv. Något som i sin tur stärker samhällsskyddet på lång sikt. Många av de intagna har också läs- och skrivsvårigheter, vilket är ett socialt handikapp som på ett högst påtagligt sätt försvårar deras möjligheter att anpassa sig till samhället. Det finns därför ett stort behov av undervisning på grundskolenivå, framför allt för yngre intagna. I en del fall rör det sig sannolikt om dyslexi som kräver särskilda behandlingsinsatser. Insatser på detta område får därför ses som en viktig uppgift för kriminalvården.

Sysselsättningen i anstalt har av tradition präglats av arbetsinriktad produktion. Även om undervisning, utbildning, arbetsträning, social färdighetsträning och brotts- och missbruksrelaterade program fått ett ökat utrymme under senare år är arbete av olika slag en dominerande form av sysselsättning. Enligt kriminalvårdens årsredovisning för kalenderåret 1997 utgjorde andelen timmar i utbildning och olika former av brotts- och missbruksrelaterade program sammanlagt närmare en fjärdedel av den totala programverksamheten, medan arbetsdrift samt service och tjänster stod för närmare hälften. En strävan bör vara att ytterligare förstärka inslaget av grundläggande praktisk och teoretisk utbildning samt att utvidga och utveckla den särskilt anordnade verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk (brotts- och missbruksrelaterade program). De intagna som bedöms vara i behov av deltagande i sådana program bör erbjudas möjlighet att delta. Den utökade verksamheten bör i första hand ske genom en ökning av sysselsättningsgraden och i andra hand genom en minskning av sysselsättningen service och tjänster (t.ex. städning).

Vidare bör produktionsarbetet, som allttjämt kommer att vara ett dominerande inslag i verkställighetsinnehållet, ändras genom att arbetsuppgifterna görs mer meningsfulla och anpassade efter de intagna och får mer inslag av lärande, träning och utbildning. Överhuvudtaget finns det målsättning inom kriminalvården att bättre integrera de olika typerna av programverksamhet med varandra. En målsättning som regeringen understödjer.

Regeringen föreslår att allt vad som nu sagts kommer till uttryck i KvaL genom att arbete och andra former av sysselsättning jämställs. Vidare bör, för att markera betydelsen därav, särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk föras in som en särskild form av sysselsättning. Härmed avses alltså vad som inom kriminalvården benämns som brotts- och missbruksrelaterade program.

Regeringens bedömning: Kriminalvårdsstyrelsen har beslutat att inrätta särskilda platser för sexualbrottsdömda och regeringen har meddelat direktiv i regleringsbrev om att alla de sexualbrottsdömda som vill och har behov av det skall erbjudas behandling. Några ytterligare åtgärder från regeringens sida som gäller behandling av dessa gärningsmän är därför för närvarande inte nödvändiga. Deltagande i behandlingsprogram skall alltid bygga på frivillighet.

Vad gäller våldsbrottsdömda bör den kartläggning av vårdbehovet och den utvärdering av behandlingsinsatserna som regeringen nyligen tagit initiativ till avvaktas innan några ytterligare åtgärder vidtas från regeringens sida.

Fängelseutredningens förslag: Kriminalvårdsstyrelsen och regionmyndigheterna bör avgöra vilka anstalter som skall användas för män som är dömda för övergrepp mot kvinnor och barn samt vilken behandlingsinriktning som skall finnas vid de olika anstalterna. Kriminalvårdsstyrelsen bör upprätta allmänna riktlinjer för hur behandlingen skall bedrivas.

Remissinstanserna: Huvuddelen av remissinstanserna accepterar kommitténs förslag, även om många av remissinstanserna anser att förslagen inte tillför något nytt. Många av remissinstanserna framhåller behovet av forskning på området, både beträffande psykoterapeutisk behandling och hormonbehandling. Enligt Sveriges läkarförbund finns det för närvarande inget vetenskapligt stöd för att psykoterapi skulle minska benägenheten för återfall i sexualbrottsbrott. SACO inom kriminalvården samt Diskrimineringsombudsmannen lyfter fram behovet av behandling av dömda med utländsk bakgrund.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagen har uttalat att målet måste vara att de intagna, dömda för sexualbrott och våldsbrott, som vill och har behov av det skall erhålla behandling. (1990/91:JuU17 s.15, rskr.1990/91:154).

Att säkerställa att män, som är dömda för övergrepp mot kvinnor och barn, erbjuds lämplig behandling är egentligen inte någon lagstiftningsfråga, utan bör behandlas i samband med budgetarbetet och i regleringsbrev.

Fängelseutredningens förslag om anstalter med en särskild inriktning mot sexualbrottsdömda och riktlinjer för behandlingen har i sak redan uppfyllts genom att Kriminalvårdsstyrelsen har inrättat särskilda platser för sexualbrottsdömda och utarbetat särskilda program för denna kategori. Regeringen har vidare vad gäller behandlingen av dömda för sexualbrott i regleringsbrevet för år 1997 och för år 1998 uttalat att kriminalvården skall se till att intagna som är dömda för sexualbrott och som vill och har behov därav erhåller behandling som är inriktad på att förhindra återfall i sådana brott. Vidare har angivits att Kriminalvårdsstyrelsen i sin återrapportering skall redovisa antalet intagna som är dömda för sexualbrott och hur många av dem som har erbjudits eller

erhållit behandling som är inriktad på att förhindra återfall i sådana brott. Några ytterligare åtgärder från regeringens sida i denna fråga är därför för närvarande inte påkallade.

I riksdagen har vid flera tillfällen i motioner framförts önskemål om att intagna som ett obligatoriskt inslag i verkställigheten skall kunna åläggas att delta i vissa former av behandlingsprogram för att förebygga återfall i brott. Det har särskilt gällt sexualbrottsdömda. Frivillighet är i dag förutsatt vad avser medicinsk-psykologisk eller annan behandling enligt 10 § andra stycket KvaL. Den nuvarande sysselsättningsplikten enligt 12 § KvaL omfattar således inte vård eller behandling av medicinsk karaktär (se prop. 1989/90:154 s. 29). Regeringen anser i likhet med vad justitieutskottet tidigare har uttalat att denna ordning av principiella och medicinskt-etiska skäl fortfarande skall råda (jfr 1996/97:JuU11 s. 19).

Vad avser behandling för dem som dömts för våldsbrott mot kvinnor (eller barn) har Kvinnovåldskommissionen i sitt betänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60) föreslagit att Kriminalvårdsstyrelsen får i uppdrag att kartlägga vilka behov som finns när det gäller behandling av dessa män och hur många intagna som är hänfödda till olika kategorier. Ett sådant uppdrag bör enligt kommissionen också innefatta utarbetande av ett behandlingsprogram för behandlingen av män som gjort sig skyldiga till övergrepp mot närstående liknande det som tidigare utarbetats när det gäller sexualbrottsdömda. Kvinnovåldskommissionens förslag har remissbehandlats. Regeringen har nyligen uppdragit åt Kriminalvårdsstyrelsen att i samråd med Socialstyrelsen kartlägga vilka metoder som används för behandlingen av män som dömts för våldsbrott mot kvinnor samt redovisa vilka behov som kan finnas för en utbyggnad av behandlingen av dessa män. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast i samband med årsredovisningen för år 1998. Vidare har regeringen avsatt medel för en utvärdering av de behandlingsmetoder som förekommer för män som dömts för vålds- och sexualbrott mot kvinnor. Redovisningen av dessa uppdrag bör avvaktas innan några ytterligare åtgärder vidtas från regeringens sida.

11 Övriga förslag som avser vistelser utanför anstalt Prop. 1997/98:95

11.1 Permissioner

Regeringens förslag: För att anpassa lagtexten till den terminologi som numera används inom kriminalvården förs termerna normalpermission och särskild permission in i KvaL och ersätter den nuvarande benämningen korttidspermission.

Regeringens bedömning: Fängelseutredningens förslag om ändrade förutsättningar för att medge normalpermission och om krav på en skriftlig permissionsplan inför varje permissionstillfälle bör inte genomföras.

Fängelseutredningens förslag: Benämningen "regelbunden korttidspermission" ersätts med benämningen "normalpermission" och lagtexten anpassas till den skärpta praxis som numera tillämpas inom kriminalvården, så att sådan permission skall vägras om det föreligger en inte obetydlig fara för fortsatt brottslighet eller annat missbruk. Särskild permission skall inte kunna beviljas om den aktuella angelägenheten kan ombesörjas under en normalpermission. En skriftlig permissionsplan skall upprättas inför varje permissionstillfälle.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att den nya formuleringen beträffande de regelbundna korttidspermissionerna är olämplig, eftersom den kan bädda för ytterligare inskränkningar i möjligheterna att bevilja permissioner. Också förslaget om en skriftlig permissionsplan kritiseras av flera remissinstanser som alltför omständligt.

Bakgrund

Den nuvarande regleringen

Bestämmelser om permission finns i 32 och 33 §§ KvaL samt i 12 § KvaF. Kriminalvårdstyrelsen har nyligen utfärdat nya föreskrifter och allmänna råd rörande permissioner (permissionsföreskrifterna) [KVVFS 1997:4], som trätt i kraft den 1 maj 1997.

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen enligt 32 § första stycket KvaL beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (korttidspermission). I Kriminalvårdstyrelsens föreskrifter numera benämnd *normalpermission*. Sådan permission får beviljas om inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat lämna urinprov enligt 52 d §.

Frågan om normalpermission skall beviljas avgörs efter en samlad bedömning i varje enskilt fall. Prövningens syfte är att utröna om det föreligger sådan påtaglig fara för fortsatt brottslighet eller sådan avsevärd fara för annat missbruk att permissionen inte bör beviljas. Vid

prövningen skall enligt permissionsföreskrifterna bl.a. arten och omfattningen av den intagnes aktuella och eventuellt tidigare brottslighet, strafftidens längd och den intagnes personliga förhållanden som t.ex. missbruksproblem och förekomsten av psykisk störning beaktas.

Normalpermission skall föregås av en individuellt bestämd *kvalifikationstid* (5 § permissionsföreskrifterna). Därutöver föreskrivs vissa *minimitider* för beräkningen av denna kvalifikationstid, beroende bl.a. på strafftidens längd.

Enligt 12 § *andra stycket KvaF* får den som dömts till fängelse i lägst två år beviljas normalpermission innan han har avtjänat sex månader av straffet endast om det finns särskilda skäl. Enligt *tredje stycket* samma paragraf bör den som dömts för s.k. terroristbrott inte beviljas normalpermission annat än om det finns särskilda skäl.

Enligt 32 § *andra stycket KvaL* får korttidspermission också ges om annan särskild anledning förekommer. I Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter numera benämnd *särskild permission*. Sådan permission får enligt 8 § permissionsföreskrifterna beviljas för att en intagen utanför anstalten skall kunna ombesörja angelägenheter som är av väsentlig betydelse för honom och som inte kan ombesörjas genom normalpermission eller på annat sätt. Det kan t.ex. röra sig om närståendes begravning, besök hos tandläkare eller optiker, besök hos frivårdsmyndigheten eller sociala myndigheter som en förberedelse inför frigivningen eller angelägna aktiviteter inom ramen för programverksamhet som inte kan tillgodose genom frigång eller fritidsvistelse utanför anstalten. Vid särskilda permissioner skall alltid ställas villkor om ändamål och vistelseort. Särskild permission får inte omfatta längre tid än vad som är nödvändigt för att tillgodose syftet med permissionen. Enligt permissionsföreskrifterna skall det vid bedömningen av en ansökan om särskild permission alltid göras en avvägning mellan angelägenheten för den intagne å ena sidan och risken för missbruk å andra sidan.

En intagen som avses i 7 § *tredje stycket KvaL* får enligt 32 § *tredje stycket* samma lag inte beviljas normalpermission och får beviljas särskild permission endast om synnerliga skäl föreligger.

I syfte att minska skadeverkningarna av ett långt frihetsberövande och efter en bedömning av den intagnes behov av en kortare utevistelse och kraven på säkerhet i varje enskilt fall får enligt 11 § permissionsföreskrifterna en intagen som särbehandlas enligt 7 § *tredje stycket KvaL* eller av annan anledning inte medges normalpermission beviljas en kortare bevakad permission, s.k. *lufthålspermission*.

Enligt 32 § *fjärde stycket KvaL* får för normalpermission och särskild permission ställas de villkor som kan anses erforderliga beträffande vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Finns det behov av noggrann tillsyn kan föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning. Intagna som avses i 7 § *tredje stycket KvaL* skall vara ställda under bevakning.

Vid misskötsamhet inträder en ny individuellt anpassad kvalifikationstid. Minimitiden uppgår till sex månader vid allvarigare former av misskötsamhet och annars till fyra månader.

Enligt 33 § *KvaL* kan en intagen till förberedande av frigivning beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission). Sådan

permission får inte beviljas för tid före den dag då villkorlig frigivning tidigast kan komma i fråga. Beslut om frigivningspermission fattas av Kriminalvårdsnämnden. Frågan om frigivningspermission behandlades inte av Fängelseutredningen. Som tidigare har nämnts föreslår regeringen i propositionen Vissa reformer av påföljdssystemet att den nuvarande möjligheten till frigivningspermission skall slopas.

Statistik över permissioner

Under senare år har det totala antalet permissioner ökat, samtidigt som andelen misskötta permissioner har minskat kraftigt. Enligt kriminalvårdens verksamhetsstatistik för 1997 har ca 99 procent av de påbörjade permissionerna (51 874 st) genomförts utan känd misskötsamhet. Misskötsamhet genom uteblivande skedde i 294 fall (ca 6 promille). Mer än 99 procent av de påbörjade permissionerna har därför genomförts utan misskötsamhet genom uteblivande. De nu nämnda siffrorna skall jämföras med början av 1990-talet när ca 1 000 fall årligen missköttes genom uteblivande. Den siffran har således mer än halverats sedan dess.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En av grundtankarna i KvaL är att anstaltsvistelsen redan från början skall inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten. Permissionsinstitutet utgör ett mycket väsentligt inslag i denna strävan och är viktigt för att den intagne skall kunna behålla kontakten med anhöriga och andra personer i hans närhet. Det utgör också ett betydelsefullt medel för att underlätta den intagnes anpassning i samhället och för att motverka anstaltsskador. Permissioner är ofta den mest betydelsefulla länken mellan anstalten och samhället i övrigt för den intagne. Det emellertid också viktigt för kriminalvårdens förtroende hos allmänheten att samhällsskyddsfaktorerna tillmäts stor betydelse vid bedömningen av om en permission skall beviljas.

För att uppnå fördelarna med permissionerna är det nödvändigt med en väl genomtänkt permissionsplanering, så att risken för missbruk minimeras. Den nyss redovisade statistiken visar att permissionsmissbruket har minskat till en mycket låg nivå. Detta torde ha sin huvudsakliga förklaring i att planeringen inför permissionerna har avsevärt förbättrats under senare år.

Tillämpningen av permissionsbestämmelserna fungerar med andra ord för närvarande mycket tillfredställande. Enligt regeringens bedömning ger också det nuvarande regelverket uttryck för en lämplig avvägning mellan olika intressen där såväl samhällsskyddsfaktorer som den intagnes egna behov beaktas i erforderlig grad. Det saknas därför skäl att i sak förändra bestämmelsen i 32 § KvaL i en mer restriktiv riktning. Fängelseutredningens förslag till omformulering av förutsättningarna för normalpermission, som av flera remissinstanser har tolkats som en inskränkning av möjligheterna till permission, bör därför inte genomföras. Däremot är det viktigt att kriminalvården även framöver kan upprätthålla sin höga ambitionsnivå när det gäller permissionsplaneringen.

Fängelseutredningens förslag om att det inför varje permission skall upprättas en skriftlig permissionsplan har fått ett delat remissutfall. Kritiken går oftast ut på att ett formellt krav på skriftlig permissionsplan är otympligt och resurskrävande, utan att motsvarande fördelar kan uppnås. Vad som tidigare sagts rörande den förbättrade permissionsplaneringen i allmänhet visar enligt regeringens mening att det saknas behov av nya regleringar som mera i detalj styr tillämpningen av permissionsbestämmelserna. Något formellt krav på en skriftlig permissionsplan bör därför inte ställas upp.

Den nuvarande terminologin i 32 § KvaL är mindre lämplig. I stället bör lagtexten anpassas till den terminologi som numera används inom kriminalvården. Regeringen föreslår därför att termerna normalpermission och särskild permission förs in i KvaL och ersätter den nuvarande benämningen korttidspermission.

11.2 Placering enligt 34 § KvaL

Regeringens förslag: Föreskrift om fortsatt behandling för tid efter villkorlig frigivning skall kunna meddelas redan i samband med beslut om placering.

Regeringens bedömning: Fängelseutredningens förslag om ett ändrat kostnadsansvar bör inte genomföras.

Fängelseutredningens förslag: Möjligheterna till verkställighet utanför anstalten i främst behandlingssyfte (§ 34-placering) behålls, men det skall benämnas behandlingsplacering utom anstalt. Det föreslås ingen ändring av förutsättningarna för behandlingsplacering, men en hänvisning görs till kommitténs förslag att verkställigheten skall utformas så att straffets ändamål beaktas och till förslaget att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt frigivningsförberedelser under den senare hälften av verkställigheten. En behandlingsplacering bör inte ske så tidigt att den planerade vård- eller behandlingstiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden. Föreskrift om fortsatt behandling för tid efter villkorlig frigivning skall kunna meddelas redan i samband med beslut om placering. Kostnadsansvaret ändras så att Kriminalvårdsstyrelsen har kostnadsansvaret även under provotid efter villkorlig frigivning. I storleksordningen 70 miljoner kr av statsbidragen till kommunerna skall föras över till kriminalvården för att täcka detta.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig i denna del är positiva till att behålla möjligheterna till behandlingsplacering utom anstalt. Ett par remissinstanser anser dock att en sådan placering bara bör få ske för missbruksvård. Samtliga är positiva till att föreskrift om fortsatt behandling för provotid efter villkorlig frigivning skall kunna meddelas redan i samband med beslutet om placering. Beträffande kostnadsansvaret är remissutfallet delat. Till de negativa hör *Socialstyrelsen* och *Kriminalvårdsstyrelsen*, som menar att det innebär en risk för att kommunerna inte sitt ansvar för missbruksvården.

Bakgrund: Kan en intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i

samhället, kan han enligt 34 § KvaL få medgivande att för sådant ändamål vistas utanför anstalten, om särskilda skäl föreligger (s.k. § 34 - placering). Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

En § 34-placering medges i dag främst för att den intagne skall få möjlighet att undergå behandling mot sitt missbruk på behandlingshem (hem för vård eller boende), men även placering för andra ändamål som studier vid en internatskola och vård i familjehem är möjliga.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Regeringen ansluter sig till Fängelseutredningens uppfattning att det nuvarande institutet § 34-placering bör vara kvar för samma ändamål som i dag. Det utgör framför allt ett viktigt institut för att ge drogmissbrukare - som genom missbruksrelaterade motivationsprogram eller på annat sätt kommit till insikt om sina problem - passande vård och behandling utanför anstalten i en miljö som är bättre lämpad för ändamålet. Samhället i stort har oerhört mycket att vinna på att missbrukande intagna kommer till insikt om och är villiga att underkasta sig vård eller behandling för sina problem.

Antalet § 34-placeringar har minskat under senare år, men det är inte fråga om någon mera drastisk minskning. En bidragande orsak till minskningen kan vara att antalet intagna med medellånga fängelsestraff, som av tradition varit den främsta målgruppen för § 34-placeringar, också har minskat. En annan orsak kan vara att kommunerna inte längre är lika villiga att stå för kostnaden efter tidpunkten för villkorlig frigivning. Med beaktande av det stora antalet intagna som har drogproblem är det emellertid uppenbart att det finns ett stort behov av att även framöver kunna använda sig av § 34-placeringar, framför allt som ett led i behandlingen vid de särskilda motivations- och behandlingsavdelningar för narkotikamissbrukare som finns vid ett stort antal anstalter. Målsättningen bör därför vara att utveckla verksamheten och undanröja de hinder som finns mot en ökning av antalet § 34-placeringar.

En förutsättning för att medge en § 34-placering på ett behandlingshem bör vara att hela den planerade behandlingen fullföljs. Det bör därför som Fängelseutredningen med instämmande av remissinstanserna föreslår införas en möjlighet att redan i samband med placeringsbeslutet meddela föreskrift om att behandlingen skall fullföljas även för tid efter den villkorliga frigivningen. Om den intagne har meddelats en sådan föreskrift och efter frigivningen avviker eller på annat sätt missköter behandlingen kan därför villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad enligt 26 kap. 15 § BrB. Möjligheten att meddela en sådan föreskrift bör dock användas endast när det med hänsyn till behandlingens innehåll finns sakliga skäl för det. Utgångspunkten måste vara att frihetsberövande inslag i behandlingen minskar i samband med villkorlig frigivning. Det bör därför krävas särskilda skäl för att kunna meddela en föreskrift om fortsatt behandling redan i samband med beslutet att medge § 34-placeringen.

Fängelseutredningens förslag om att kriminalvården skulle överta hela kostnadsansvaret för § 34-placeringarna har fått ett delat remissutfall. Det finns indikationer på att kommunerna av ekonomiska skäl inte längre är

lika villiga att stå för sin del av kostnaderna. Några remissinstanser har också pekat på att den nuvarande ordningen kan ge upphov till orättvisa resultat beroende på vilka budgetmässiga överväganden som görs i den intagnes hemkommun. Andra remissinstanser, däribland Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen, har uttryckt oro för att ett frångående av normalitetsprincipen på denna punkt kan medföra att kommunerna inte tar sitt ansvar för missbruksvården. Problemet av i huvudsak samma slag uppträder också i samband med kontraktsvård. Enligt regeringens mening bör de problem som hänger samman med fördelningen av kostnadsansvaret vid § 34-placeringar och kontraktsvård bli föremål för ytterligare utredning. Inom regeringskansliet bereds för närvarande direktiv till en särskild utredare att se över dessa frågor. Fängelseutredningens förslag om ett ändrat kostnadsansvar för § 34-placeringarna bör därför inte genomföras.

11.3 Frigång

Regeringens förslag: För att markera den vikt som vid prövningen bör fästas vid samhällsskyddsfaktorer skall det i lag framgå att frigång inte skall kunna beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. I samband med frigång skall kunna ställas de villkor som kan anses nödvändiga, t.ex. förbud mot alkoholförtäring. Behandling förs in i lagen som ett uttryckligt skäl för frigång. Det väsentlighetsrekvisit som för närvarande framgår av bestämmelsen i 11 § fjärde stycket *KvaF* förs över till *KvaL*.

Fängelseutredningens förslag: Frigångsinstitutet skall behållas. Möjligheterna till frigång skall dock endast kunna användas för sådana intagna som har ett klart behov av särskilda stödåtgärder. De nuvarande bedömningsgrunderna i 11 § fjärde stycket *KvaF* bör anges i lag. Frigång får i det enskilda fallet inte beviljas under sådana omständigheter att fängelsestraffet urholkas. För medgivande till frigång bör ställas de villkor som kan anses erforderliga. Det finns anledning för Kriminalvårdsstyrelsen att överväga en bestämmelse om att underrättelse till polis- och åklagarmyndighet skall ske även vid frigång.

Remissinstanserna: Med några undantag är remissinstanserna positiva till att frigångsinstitutet behålls. Flera remissinstanser instämmer i kommitténs uppfattning att möjligheterna till frigång bör stramas upp genom att det skall krävas att det föreligger behov av särskilda stödåtgärder. Samtliga remissinstanser som yttrar sig är positiva till möjligheten att ställa upp villkor i samband med frigång.

Bakgrund: Enligt 11 § *KvaL* kan en intagen för att underlätta anpassningen i samhället medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten (s.k. frigång). Bestämmelsen tillkom i samband med 1974 års kriminalvårdsreform och utökade väsentligt möjligheterna till frigång. Som framgår av bestämmelsen kan frigång inte bara ske för att

utföra arbete utan också för att intagna skall kunna delta i utbildning av såväl teoretisk som praktisk art. Vidare kan frigång användas bl.a. för gruppaktiviteter och studiebesök. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd angående frigång (ARK 1987:1) kan frigång också ske för enbart behandlingsinsatser med stöd av formuleringen "annan särskilt anordnad verksamhet". Oftast är det dock fråga om en kombination av behandlingsinsatser och andra åtgärder som t.ex. arbetsträning, utredning vid arbetsmarknadsinstitut eller utbildning.

Enligt 11 § fjärde stycket *KvaF* skall vid prövning av om frigång skall medges för att utföra arbete eller delta i särskild anordnad verksamhet utanför anstalten särskilt beaktas om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller ett medgivande annars kan antas väsentligt underlätta hans försörjningsmöjligheter efter frigivningen. För den som dömts för s.k. terroristbrott krävs enligt 12 § tredje stycket *KvaF* särskilda skäl för att bevilja frigång. Efter en lagändring som tillkom år 1982 får inte intagna som avses i 7 § tredje stycket *KvaL* medges frigång.

Regeringen uppdrog 1991 åt JK att granska och redovisa omständigheterna kring verkställighet i två fall där misstanke uppkommit om brott begångna i samband med frigång (Ju 93/1423). Ärendet med JK:s yttrande till regeringen står öppet i avvaktan på beredningen av Fängelseutredningens förslag. I sitt yttrande konstaterade JK bl.a. att risken för att brott begås i samband med frigång måste bedömas i samband med att man beslutar om tillstånd till utevistelsen och att Fängelseutredningen enligt sina direktiv hade till uppgift att se över om villkoren för frigång kan utformas på ett tydligare sätt. JK instämde vidare i ett tidigare JO-uttalande angående det aktuella fallet om att man vid en bedömning av om en permission eller annan utevistelse skall beviljas inte kan begränsa sig till att ta ställning till varje tillfälle sett isolerat utan att man måste göra en samlad bedömning av den totala omfattningen av utevistelser så att dessa inte kommer att utgöra en alltför stor del av verkställighetstiden.

Skälen för regeringens förslag: Fängelseutredningens förslag att behålla frigångsinstitutet har fått stöd av flertalet remissinstanser. Regeringen instämmer i kommitténs uppfattning att frigångsinstitutet - rätt använt - utgör ett värdefullt instrument för att förbättra den intagnes sysselsättnings- och försörjningsmöjligheter efter frigivningen och att det därför skall behållas.

Fängelseutredningens förslag går ut på att det skall ske en särskild behovsprövning i varje enskilt fall vid bedömningen av om frigång skall beviljas. Förslaget har i denna del fått kraftigt stöd i remissopinionen. Regeringen instämmer i att en socialt anpassad intagen som kan återgå till förvärvslivet efter frigivningen inte bör medges frigång annat än i sällsynta undantagsfall. Det framgår för närvarande av det väsentlighetsrekvisit som ställs upp i 11 § fjärde stycket *KvaF* och som bör föras över till 11 § *KvaL*. Att därutöver, som kommittén föreslagit, ställa upp ytterligare krav på att det skall finnas behov av särskilda stödåtgärder synes inte nödvändigt även om regeringen instämmer i att frigång främst bör användas för rehabilitering och inte för att motverka anstaltsskador. Med beaktande av minskningen av antalet påbörjade fall av frigång under senare år och det nuvarande arbetsmarknadsläget finns det knappast skäl

att ytterligare inskränka de formella förutsättningarna för frigång. Dessutom torde flertalet intagna med missbruksproblem kunna sägas ha behov av särskilda stödåtgärder inför frigivningen. Det viktiga är i stället att planeringen av frigång sker på ett sätt som minimerar risken för missbruk.

För att markera den vikt som vid prövningen bör fästas vid samhällsskyddsfaktorer bör det i lagtexten framgå att frigång inte skall kunna beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. Härigenom får de anmärkningar som framgår av JK:s utlåtande om att risken för återfall i brott under frigång skall beaktas i huvudsak anses tillgodosedda. I samband med frigång skall också kunna ställas de som kan anses nödvändiga, t.ex. förbud mot alkoholförtäring.

I många fall är en fortsatt behandling efter villkorlig frigivning en förutsättning för att den behandling som getts under anstaltstiden skall vara meningsfull. Sådan fortsatt behandling kan ibland ges på behandlingshem (t.ex. efter § 34-placering), men mot bakgrund av det ekonomiska läget i landet föredrar kommunerna ofta behandling i öppen vård. Statsmakterna har understrukit vikten av att frigångsinstitutet utnyttjas även för narkotikamissbrukare (se prop. 1984/85:19 s. 20). Enligt Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd bör frigång för missbrukare kombineras med behandlingsåtgärder. Frigång kan också - med stöd av formuleringen "annan särskilt anordnad verksamhet"- redan i dag förekomma för enbart behandlingsinsatser. Regeringen anser att det finns skäl att utöka användningen av frigång för olika former av öppenvårdsbehandling. Behandling bör därför föras in som ett särskilt skäl för frigång.

11.4 Fritidsvistelser utanför anstalten

Regeringens förslag: För att markera den vikt som vid prövningen bör fästas vid samhällsskyddsfaktorer skall fritidsvistelse utanför anstalten inte kunna beviljas, om det på grund av viss omständighet kan befaras att en intagen avviker, återfaller i brott eller kommer att missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel. Dessutom införs liksom vid frigång en möjlighet att ställa upp de villkor som kan anses nödvändiga, t.ex. förbud mot alkoholförtäring.

Fängelseutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens när det gäller möjligheten att ställa upp villkor.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrar sig instämmer i förslaget att villkor skall kunna ställas upp i samband med fritidsvistelser utanför anstalten. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* har föreslagit att det bör läggas till att vistelsen utanför anstalten skall vara kortvarig och inte få formen av partiell frigång. *Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (FRS)* har anfört att fritidssysselsättning, som är meningsfull och utvecklande, för närvarande fungerar dåligt på många

anstalter, varför verksamheten bör ses över. Övervakare och besöksgrupper kan enligt förbundet utgöra en resurs i det sammanhanget.

Bakgrund: Enligt 14 § andra stycket KvaL bör en intagen, om det lämpligen kan ske, beredas tillfälle att utom anstalten på fritid delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Därvid kan föreskrivas att den intagne skall stå under tillsyn. Intagen som avses i 7 § tredje stycket KvaL får inte delta i sådan verksamhet.

Enligt 60 § anstaltsföreskrifterna skall fritidsverksamhet utanför anstalten förberedas så att risken för missbruk minimeras. Fritidsverksamhet av detta slag som pågår i flera dagar eller under natt regleras enligt 61 § anstaltsföreskrifterna enligt bestämmelserna om särskild permission.

Fritidsaktiviteterna består främst i olika slags friluftslivsaktiviteter, besök vid idrottsevenemang, musik-, bio- och museibesök samt teater och andra kulturevenemang.

Skälen för regeringens förslag: Fritidsaktiviteter utanför anstalten utgör enligt regeringens mening ett viktigt inslag i verkställigheten främst för att motverka de skadeverkningar som anstaltsvistelsen kan ge upphov till. Om de intagna under verkställigheten motiveras till meningsfulla och utvecklande fritidsaktiviteter kan det också medverka till en bättre anpassning i samhället efter frigivningen. Det sistnämnda gäller särskilt om fritidsaktiviteterna utgör ett led i en strukturerad programverksamhet som t.ex. i Österåkersprojektet för rehabilitering av narkotikamissbrukare.

Som Fängelseutredningen anfört har det inte framkommit något behov att ändra förutsättningarna för fritidsverksamhet utanför anstalt. Det är emellertid viktigt, som också framhålls i betänkandet, att det görs en rimlig avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att samhällsskyddsfaktorerna särskilt markeras i lagtexten genom att det anges att fritidsvistelse utanför anstalten inte skall beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att en intagen avviker, återfaller i brott eller kommer att missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller dopningsmedel.

I enlighet med Fängelseutredningens förslag, vilket fick stöd av de flesta remissinstanser, bör lagstiftningen också ändras så att det även vid fritidsvistelser kan ställas de villkor som kan anses nödvändiga, t.ex. förbud mot alkoholförtäring.

12 Användning av privata vaktbolag för vissa bevakningsuppdrag

12.1 Kriminalvårdens användning av privata vaktbolag

Regeringens förslag: Kriminalvården får stöd i lag för att förordna väktare från ett auktoriserat bevakningsbolag för vissa bevakningsuppgifter.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. SEKO (tid. Statsanställdas förbund) och Statstjänstemannaförbundet är kritiska till förslaget. Enligt *SEKO* skall kriminalvårdens arbetsuppgifter alltid utföras av anställda inom kriminalvården som har den utbildning och erfarenhet som krävs. Om möjligheten att anlita väktare ändå införs måste det klargöras att det rör sig om undantagssituationer och att den personal som i så fall anlitas måste ha genomgått en speciell utbildning för ändamålet. SEKO finner det under alla förhållanden helt oacceptabelt att väktare anlitas för bevakningsuppgifter inom en anstalt eller en förvaringslokal. Enligt *Statstjänstemannaförbundets* mening skall utförande av bevakningsuppgifter inom och utom anstalt/häkte alltid ledas av kriminalvårdstjänstemän. Bestämmelserna bör enligt förbundet endast ge möjlighet att använda väktare för ett fåtal bestämda uppdragstyper utanför anstalten eller häktet.

Rikspolisstyrelsen och *Kammarrätten i Jönköping* föreslår att det införs en skyldighet för kriminalvården att underrätta länsstyrelsen om ett förordnande av en väktare återkallas. Kammarrätten påpekar också att det bör göras vissa justeringar i KvaL för att göra klart att ett beslut om förordnande av en väktare kan överklagas också i det fallet att beslutet fattas av någon annan kriminalvårdsmyndighet än Kriminalvårdsstyrelsen.

Bakgrund: Frågan om det författningsmässiga stödet för kriminalvårdens användning av privata vaktbolag väcktes i ett ärende hos JK. Ärendet gällde att kriminalvårdsregionen i Umeå vid ett tillfälligt öppnande av ett häkte bemannat detta till större delen med inhyrda väktare.

JK konstaterade i sitt beslut den 14 april 1994 (dnr. 3859-92-21) att det från rättsliga synpunkter var felaktigt att på det sätt som skett i det aktualiserade ärendet anlita ett vaktbolag för bevakningsuppgifter. Samtidigt ansåg JK att den praxis som utbildats i fråga om att i särskilda situationer anlita utomstående vaktpersonal från vaktbolag för vissa bevakningsuppgifter kan fylla ett behov i fall där ordinarie kriminalvårdspersonal av en eller annan anledning inte finns att tillgå. En förutsättning för detta är dock, enligt JK:s mening, att Kriminalvårdsstyrelsen eller de regionala myndigheterna ges författningsmässigt stöd för att enligt en uttrycklig delegationsbestämmelse i förekommande fall uppdra åt ett bevakningsföretag att utföra vissa bevakningsuppgifter.

Med anledning av JK:s beslut har Kriminalvårdsstyrelsen i en skrivelse den 13 december 1994 gjort en framställning till regeringen om författningsstöd för anlitan av privata bevakningsbolag inom kriminalvården. Inom departementet har därefter upprättats den promemoria som har varit föremål för remissbehandling.

Kriminalvården bör få författningsmässigt stöd för att anlita väktare för vissa bevakningsuppgifter

Inom kriminalvården kan det ibland uppstå situationer där det framstår som mindre ändamålsenligt att använda den ordinarie kriminalvårdspersonalen för långvariga och tämligen rutinmässiga bevakningsuppdrag. Ett sådant exempel är dygnet-runt-bevakning av en intagen som vårdas på sjukhus. Ett annat exempel kan vara långvariga domstolsförhandlingar som kanske sträcker sig över flera dagar. Att alltid i sådana situationer behöva använda sig av den ordinarie kriminalvårdspersonalen, som har schemalagd tjänstgöring vid anstalten eller häktet, kan leda till att säkerheten vid anstalten eller häktet blir eftersatt. Det framstår inte heller som ett bra resursutnyttjande av de personella resurserna inom kriminalvården. Att låta en intagen, som av säkerhetsskäl egentligen kräver ständig tillsyn, vistas på sjukhuset eller i domstolen utan bevakning är givetvis också otillfredsställande.

JK och Kriminalvårdsstyrelsen har gett uttryck för att kriminalvården har ett behov av att i vissa särskilda situationer kunna anlita utomstående personal från ett bevakningsföretag för att utföra bevakningsuppgifter när intagna eller häktade vistas utanför anstalten eller häktet. Flertalet remissinstanser har dessutom tillstyrkt att kriminalvården får möjlighet att anlita privata vaktbolag för vissa bevakningsuppgifter. Regeringen instämmer i denna bedömning.

På grund av särskilda omständigheter i undantagsfall kan det uppstå behov av att använda personal från bevakningsbolag även för vissa specifika uppgifter inom anstalter eller häkten. Ett sådant exempel kan vara minutbevakning av personer som misstänks ha svalt narkotika. Att anlita personal från ett bevakningsbolag för att utföra mera ordinära bevakningsuppgifter inom en anstalt eller ett häkte bör dock inte komma ifråga. Av denna anledning bör det krävas särskilda skäl med hänsyn till uppdragets art för att anlita väktare för bevakningsuppgifter inom anstalten eller häktet.

Det bör inte i lag eller annan författning närmare anges vilka typer av uppgifter som kan komma i fråga. I stället bör det ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter i detta hänseende.

Utförande av bevakningsuppgifter inom kriminalvården innefattar, som JK har uttalat, myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen måste därför ett överlämnande av uppgifterna till ett privat vaktbolag ha stöd i lag. Ett sådant stöd saknas i dag.

Regeringen föreslår därför att en bestämmelse av denna innebörd tas in i KvaL samt i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl (HäL).

Vem skall få anlitas för bevakningsuppdrag?

Det måste ställas särskilda krav på de personer som skall kunna anlitas för bevakningsuppdrag inom kriminalvården. Som föreslogs i

promemorian bör endast väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag få anlitas för sådana uppdrag.

Härigenom lämnas garantier för att väktarna uppfyller de krav som bör ställas när det gäller lämplighet. Man kan också utgå från att dessa väktare redan har den grundläggande kunskap som erfordras för ett sådant uppdrag. Som Kriminalvårdsstyrelsen och flera remissinstanser har anfört krävs dock att de väktare som anlitas även får kompletterande kunskap om kriminalvården och sina befogenheter. Kriminalvårdsstyrelsen bör i samråd med Rikspolisstyrelsen utfärda föreskrifter och allmänna råd vari det närmare anges vilka ytterligare krav på utbildning som bör ställas på väktare som anlitas inom kriminalvården.

Länsstyrelsen har tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag och deras anställda. Det fordras därför inte några ytterligare bestämmelser om tillsyn över de väktare som anlitas av kriminalvården. Däremot bör kriminalvården, såsom vissa remissinstanser påpekat, i förordning åläggas att underrätta länsstyrelsen om ett förordnande återkallas.

Regler om tystnadsplikt

Med hänsyn till bl.a. de intagnas integritet är det uppenbart att väktare som anlitas bör åläggas tystnadsplikt beträffande de sekretessbelagda uppgifter de får kännedom om vid utförande av sitt uppdrag. I det remitterade förslaget tillgodosågs detta krav genom en föreskrift att bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) skulle gälla för väktaren.

Enligt Lagrådet ger det remitterade förslaget i denna del anledning till invändningar. Lagrådet ifrågasätter till en början om bestämmelsen behövs med hänsyn till regleringen i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Mycket talar enligt Lagrådet för att det uppdrag som kan lämnas till väktare inom kriminalvården är av det slag som avses i nämnda bestämmelse. Om regeringen delar den bedömningen bör den föreslagna föreskriften därför ersättas av en bestämmelse som endast innefattar en erinran om sekretesslagens bestämmelser. Om uppdraget inte anses vara av det slag som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen kan det behov av sekretess som åberopats enligt Lagrådets mening tillgodoses genom en särskild regel som ålägger väktaren tystnadsplikt. Regeln bör emellertid i så fall utformas så att det klar framgår att den endast avser tystnadsplikt och inte även en förpliktelse för väktaren att iaktta sekretesslagens bestämmelser om handlingssekretess. Mot den nu angivna bakgrunden förordar Lagrådet i sitt yttrande att frågan om behovet av och i så fall utformningen av en regel om tystnadsplikt övervägs ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den avgörande frågan för om det finns ett behov av en särskild regel om tystnadsplikt för en väktare som fullgör bevakningsuppdrag för kriminalvårdens räkning är om uppdraget är av det slag som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Även om det i en del fall torde vara så att uppdraget har en sådan varaktighet att väktaren kan sägas delta i kriminalvårdens verksamhet på ett sådant sätt att bestämmelsen i 1 kap. 6 § blir tillämplig är huvudregeln att sekretesslagen inte gäller för anställda i privata rättssubjekt (se prop. 1979/80:2 s. 128). I ett senare lagstiftningsärende har också konstaterats att t.ex. personal från en

kontoristförening eller att bevakningsföretag inte torde vara bundna av sekretesslagens bestämmelser (se prop. 1981/82:186 s. 41). Enligt regeringens bedömning är det därför oklart om bestämmelsen i 1 kap. 6 § sekretesslagen är tillämplig i alla de fall där kriminalvården anlitar väktare i ett privat vaktbolag för att fullgöra bevakningsuppgifter. Detta gäller framför allt när uppdraget är av kortare varaktighet. På grund härav föreslås att det införs en särskild regel om tystnadsplikt som är avsedd att träda in när bestämmelserna i sekretesslagen inte kan tillämpas på väktaren. I enlighet med vad Lagrådet har föreslagit bör regeln utformas så att det klart framgår att den endast avser tystnadsplikt. Regeln bör utformas efter förebild av 11 § lagen (1980:578) om ordningsvakter.

12.2 Polisens användning av arrestantvakter och passkontrollanter från privata vaktbolag

Regeringens förslag: Den nuvarande regleringen i 7 kap. 14 § polisförordningen som gäller förordnande av arrestantvakter och passkontrollanter förs i huvudsak oförändrat skick över till en ny paragraf i polislagen. I paragrafen läggs till att ett förordnande att vara arrestantvakt även får avse bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen.

Bakgrund: I 7 kap. 14 § polisförordningen anges att polismyndigheten meddelar förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. I förordnandet skall verksamhetens art och omfattning anges. Förordnandet får vidare återkallas.

Frågan om den rättsliga befogenheten för en polismyndighet att överlämna förvaltningsuppgifter till väktare i privata vaktbolag med stöd av nämnda bestämmelse i polisförordningen har nyligen varit föremål för prövning i ett ärende hos JO. Ärendet gällde omständigheterna kring ett dödsfall vid polismyndighetens förvaringslokaler för utläningar i Carlslund. Bevakningen av förvaringslokalen sköttes av personal från ett privat vaktbolag.

I sitt beslut den 23 januari 1997 (Dnr. 1375-1995), som har överlämnats till justitiedepartementet, konstaterade JO att det enligt hans mening inte fanns något stöd i lag för polisens användning av väktare från privata vaktbolag som arrestantvakter. Samtidigt föreställde han att det fanns ett stort behov av att i fråga om förvaringslokaler kunna överlämna bevakningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata bevakningsföretag och enskilda väktare. Därför kunde det enligt JO vara praktiskt viktigt att dessa myndigheter på sätt som föreskrivs i 11 kap. 6 § tredje stycket RF har den rättsliga befogenheten att vidtaga en sådan åtgärd. Han hänvisade också till den promemoria med lagförslag som arbetats fram inom justitiedepartementet avseende kriminalvårdens användning av privata vaktbolag för vissa bevakningsuppgifter.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen - som i och för sig kan konstatera att JK i det tidigare berörda ärendet gällande kriminalvårdens användning av väktare uttryckligen har hänvisat till regleringen i 7 kap. 14 § polisförordningen och därför torde ha gjort en annan bedömning än

JO rörande den rättsliga befogenheten - ser det som i vart fall osäkert om polisen enligt gällande rätt har erforderlig rättslig befogenhet att förordna arrestantvakter. En sådan osäkerhet bör inte finnas beträffande överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskilda subjekt. Regeringen föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen i 7 kap. 14 § polisförordningen i huvudsak oförändrat skick förs över till en ny paragraf i polislagen.

Det kan, åtminstone vid en strikt tolkning av den nuvarande bestämmelsen i polisförordningen, framstå som i någon mån osäkert om ett förordnande som arrestantvakt också kan avse bevakningsuppdrag utanför själva förvaringslokalen. Enligt regeringens mening är det emellertid rimligt att arrestantvakter, liksom väktare som anlitas av kriminalvården, också skall kunna användas för sådana bevakningsuppdrag, t.ex. bevakning i samband med sjukhusbesök. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

13 Underrättelse till målsäganden

Regeringens förslag: Kriminalvårdens skyldighet att underrätta målsäganden enligt 35 § KvaL anpassas till sådana fall när den fyller ett verkligt behov. En underrättelseskyldighet skall tillämpas även vid andra former av vistelser utanför anstalten än permissioner och § 34-vistelser, t.ex. också vid frigång och obevakad fritidsvistelse utanför anstalten. Samtidigt införs vissa restriktiva undantag från denna skyldighet när en underrättelse till målsäganden på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig eller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Bakgrund: I 35 § första stycket KvaL föreskrivs att om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den intagnes förflyttning till öppen anstalt, permissioner och vistelser utanför anstalten enligt 32-34 §§, frigivning, rymning eller uteblivande efter permission. I andra stycket anges att om målsäganden har begärt underrättelse, skall den lämnas beträffande frigivning i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Bestämmelsen i 35 § KvaL tillkom år 1994 i syfte att stärka brottsoffrens ställning. Lagregleringen anslöt rätt nära till Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd (ARK 1988:5) om information i vissa fall till den som utsatts för våldsbrott eller hot om våld angående en intagens vistelse utanför anstalt. Bl.a. mot bakgrund av att underrättelser om utevistelser m.m. i fråga om rättspsykiatrisk vård hade reglerats i lag gjorde regeringen bedömningen att underrättelser angående en intagen i kriminalvårdsanstalt skulle tas in i KvaL (se prop. 1993/94:143 s. 49). Tanken var också att tydligare än inom den rättspsykiatriska vården precisera i vilka fall underrättelseskyldigheten skulle gälla. Den skulle begränsas till att gälla de fall där en intagen avtjänar straff för ett brott

som riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. I övrigt hänvisades till den reglering som gäller inom den rättspsykiatriska vården och till de utfärdade allmänna råden. Några andra vägledande uttalanden gjordes inte i lagstiftningsärendet.

Den närmare innebörden och omfattningen av kriminalvårdens underrättelseskyldighet har relativt nyligen varit föremål för JO:s prövning. Ärendet gällde en underlåtenhet från kriminalvårdsanstalten Norrköping att underrätta målsägandena när en för mord livstidsdömd person hade en s.k. lufthålspermission. I sitt beslut den 28 maj 1997 (Dnr 2581-1996) konstaterade JO att 35 § KvaL enligt sin ordalydelse inte ger utrymme för att underlåta tillfråga målsäganden bl.a. om den intagnes vistelse utanför anstalt och att anstalten därför inte kunde undgå kritik för att den inte i ett tidigare skede än som skett hade tillfrågat målsägandena om de önskade information i de avseenden som avses i paragrafen. Enligt vad som framkommit genom utredningen var det emellertid enligt JO uppenbart att det kan uppstå ett flertal olika problem vid tillämpningen av 35 § KvaL och att dessa inte synes ha uppmärksammats i samband med att bestämmelsen infördes.

Kriminalvårdsstyrelsen har i anledning av tillämpningsproblemen och JO:s beslut kommit in med en framställning till Justitiedepartementet om ändring av reglerna rörande underrättelseskyldigheten till målsäganden enligt 35 § KvaL (Ju 97/5195). Styrelsen har i framställningen hemställt att 35 § KvaL kompletteras och justeras i huvudsaklig överensstämmelse med regeringens förslag, dock att styrelsen föreslagit att undantag från underrättelseskyldigheten skall få göras också om andra särskilda skäl föreligger.

Remissinstanserna: Förslaget har inte varit föremål för sedvanlig beredning. Synpunkter har vid delningen av lagrådsremissen inhämtats från vissa berörda myndigheter och organisationer. De remissinstanser som yttrat sig har i huvudsak inte haft någon erinran mot förslaget. *Riksåklagaren* har anfört att undantaget som avser befarad fara för den intagnes liv eller hälsa också bör tillämpas restriktivt och att en underrättelse därför endast skall kunna underlåtas om det är uppenbart att det föreligger en sådan fara. *Sveriges Advokatsamfund* har påpekat att underrättelse bör kunna ske även till juridiska personer som är målsägande när det t.ex. är fråga om ett bombhot mot den juridiska personens fastighet och hotet drabbar dess personal som en obestämd krets av personer.

Skälen för regeringens förslag: Kriminalvårdsstyrelsens framställning och JO:s beslut väcker en rad frågor om den närmare omfattningen och innebörden av underrättelseskyldigheten enligt 35 § KvaL.

Underrättelseskyldigheten avser av naturliga skäl främst enskilda personer som drabbats av brottet. Som påpekats från kriminalvården under beredningen av förslaget torde det därför normalt knappast finnas skäl att informera målsägande som är juridiska personer, t.ex. banker eller andra penninginrättningar som har drabbats av rån. Om bankpersonal har intagit ställning av målsägande skall de dock naturligtvis behandlas som andra enskilda personer. Som Sveriges Advokatsamfund påpekat i samband med delningen av ett utkast till lagrådsremissen kan det emellertid finnas andra situationer när ett brott mot liv, hälsa, frihet

eller frid riktar sig mot en mera obestämd krets av personer, t.ex. sabotage eller hot om sabotage mot en myndighet eller en organisation där myndighetens eller organisationens personal är drabbade utan att någon enskild person intagit ställning av målsägande. I en sådan situation kan det någon gång finnas skäl att underrätta själva myndigheten eller organisationen, naturligtvis under förutsättning att den intagit ställning som målsägande. Regeringen har därför valt att inte precisera underrättelseskyldigheten till att enbart avse enskilda personer, vilket föreslogs i det utkast till lagrådsremiss som var föremål för delning.

Det bör inte krävas att målsäganden är part i brottmålet utan räcka med att han eller hon anges som målsägande antingen i domen eller i åtalet.

Underrättelseskyldigheten bör liksom i dag avse den som drabbats av brott mot liv, hälsa, frihet eller frid. Härmed avses - förutom brott enligt 3, 4 och 6 kap. BrB - andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår eller kan ingå som ett moment i gärningen, främst t.ex. rån, grovt rån, egemäktighet med barn, utpressning och grov skadegörelse samt allmänfarliga brott enligt 13 kap. BrB, vissa brott mot allmän ordning enligt 16 kap. BrB och våld eller hot mot tjänsteman.

Underrättelseskyldigheten bör vidare utvidgas till att avse alla fall där en intagen kan vistas utanför anstalten utan bevakning. Den bör därför också gälla vid vistelser utanför anstalt enligt 11, 14 § andra stycket, 37 och 43 §§ KvaL.

Underrättelseskyldigheten bör också förse med vissa restriktiva undantag. Det första undantaget bör gälla när en planerad vistelse utanför anstalten på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden har en sådan utformning att en underrättelse framstår som uppenbart obehövlig. Här avses i första hand lufthålspermissioner som säkerhetsmässigt kan jämföras med en vistelse i anstalten eller en transport mellan olika anstalter och där permissionen sker på en plats där det framstår som ytterst osannolikt att målsäganden kommer att befinna sig, t.ex. ute i naturen. Även andra noggrant bevakade utevistelser bör kunna omfattas av undantaget från underrättelseskyldigheten. En förutsättning bör dock vara att utevistelsen inte kommer att äga rum på den ort eller i närheten av den ort där målsäganden bor. Skulle den intagne avvika under den bevakade utevistelsen gäller naturligtvis underrättelseskyldigheten fullt ut.

Det andra undantaget tar sikte på när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Det kan t.ex. gälla i fall där målsäganden tillhör ett rivaliserande MC-gäng eller om det annars finns en konkret hotbild från målsäganden eller någon i dennes omgivning. Regeringen delar visserligen inte Riksåklagarens synpunkt att det finns skäl att ställa upp ett uppenbarhetsrekvisit också vid detta undantag från skyldigheten att underrätta målsäganden, men det bör framhållas att det normalt inte är tillräckligt med uppgifter från den intagne själv om att han är utsatt för fara för att en konkret hotbild skall anses föreligga.

I vissa fall kan det finnas skäl att modifiera informationen till målsäganden efter omständigheterna i det enskilda fallet och t.ex. underlåta att ge upplysningar om tid och plats för en utevistelse. Ett sådant fall kan vara om målsäganden tidigare utsatt den intagne för trakasserier utan att det kan befaras föreligga någon fara för dennes liv

eller hälsa. Även i andra fall kan det finnas skäl att modifiera informationen av hänsyn till den intagnes personliga förhållanden. Som JO har uttalat i det tidigare berörda beslutet medger visserligen redan den nuvarande regleringen att det olika hänseenden görs modifieringar i informationen till målsäganden. För tydlighets skull och för att undvika onödiga tillämpningsproblem bör detta emellertid framgå av bestämmelsen.

14 Övervakningsnämnderna

Regeringens förslag: Regeringen får uppdra åt annan myndighet att förordna ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna.

Bakgrund: Övervakningsnämndernas organisation och arbetsuppgifter regleras främst genom bestämmelser i brottsbalken, lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL), förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt, frivårdsförordningen (1983:250), lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll, förordningen (1988:683) med instruktion för övervakningsnämnderna och förordning (1994:351) om övervakningsnämndernas verksamhetsområden m.m.

Nämndernas huvudsakliga uppgifter består i att besluta om olika åtgärder beträffande frivårdens klienter, t.ex. varning, föreskrifter, förlängning av övervakningstid samt förverkande av villkorligt medgiven frihet. Övervakningsnämnderna prövar också frågor om medgivande till vistelser utanför anstalt enligt 34 § KvaL i de fall den intagne har dömts till fängelse i högst två år.

Nämnderna har vidare tillagts vissa arbetsuppgifter enligt andra författningar. Sådana uppgifter finns angivna i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (nordiska verkställighetslagen), lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet samt passlagen (1978:302).

Kriminalvårdsstyrelsen är i administrativt hänseende chefsmyndighet för övervakningsnämnderna. Regeringen bestämmer enligt 37 kap. 1 § brottsbalken om landets indelning i verksamhetsområden för övervakningsnämnderna. En övervakningsnämnd skall bestå av ordförande, vice ordförande och tre andra ledamöter, om inte regeringen förordnar att viss nämnd skall ha fler ledamöter. Nämnden är beslutsför med ordförande och två ledamöter. I brådskande fall och i ärenden av mindre vikt får ordföranden ensam besluta på nämndens vägnar.

Enligt 37 kap 2 § brottsbalken förordnar regeringen ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna. Vice ordföranden tjänstgör vid förfall för ordföranden i dennes ställe. Vid förfall för både ordföranden och vice ordföranden förordnas tillfällig ersättare av Kriminalvårdsstyrelsen. Ordföranden, vice ordföranden och tillfällig ersättare skall vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som

domare. Ordföranden och vice ordföranden utses för en tid av fyra år. Till ordförande och vice ordförande har regeringen i första hand förordnat ordinarie domare i allmän domstol. Genom arbetet i övervakningsnämnd får domarna en bättre kännedom om hur olika påföljder fungerar i praktiken, vilket naturligtvis är en fördel i deras dömande verksamhet. Övriga ledamöter utses genom val av kommunfullmäktige eller landstinget för en tid av fyra år. Innevarande mandatperiod upphör den 31 december 1998.

Skälen för regeringens förslag: Inom regeringskansliet pågår sedan länge ett arbete som syftar till att beslut som inte behöver fattas av regeringen delegeras till underlydande myndigheter. Förordnande av ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnd är beslut som enligt regeringens mening är av sådan beskaffenhet att de kan delegeras. Regeringen bör därför ges möjlighet att delegera beslutsbefogenheten i sådana ärenden.

Övervakningsnämndernas verksamhet påverkar i olika avseenden kriminalvårdens arbete med frivårdens klienter. Nämnderna skall också genom besök i kriminalvårdsanstalterna skaffa sig kännedom om förhållandena där. Mot denna bakgrund är det viktigt att nämnderna har en oberoende ställning gentemot kriminalvården. Det är därför inte lämpligt att överlåta uppgiften att förordna ordförande och vice ordförande till Kriminalvårdsstyrelsen. Ett tänkbart alternativ kan vara att Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet anförtros denna uppgift.

Lediga uppdrag som ordförande och vice ordförande bör tillkännages av den beslutande myndigheten så att de som är intresserade av och lämpliga för sådana uppdrag ges tillfälle att anmäla sitt intresse. Den nuvarande inriktningen att i första hand ordinarie domare i allmän domstol skall förordnas som ordförande och vice ordförande bör dock inte ändras.

I sammanhanget skall också nämnas att det nu pågår ett arbete som syftar till att anpassa övervakningsnämndernas verksamhetsområden till den nya lokala kriminalvårdsorganisationen. Avsikten är att den nya nämndorganisationen skall anges i en förordning, som skall träda i kraft den 1 januari 1999. Utformningen av de nya verksamhetsområdena har stor betydelse vid rekryteringen av ordförande och vice ordförande. Det är därför regeringens avsikt att besluta i denna fråga i så god tid att det nya förfarandet kan tillämpas vid förordnade av ordförande och vice ordförande för mandatperioden 1999–2002.

15 Ekonomiska konsekvenser

Särbehandling av vissa långtidsdömda

Förslaget att avskaffa den formella klassificeringen enligt 7 § tredje stycket KvaL och övergå till en mera individualiserad bedömning innebär att det kan ske en större differentiering inom den grupp som i dag omfattas av bestämmelsen i 7 § tredje stycket KvaL. En sådan differentiering torde medföra vissa kostnadsbesparingar genom att ingen

placeras på en anstalt med högre säkerhet eller särbehandlas i vidare mån än vad som verkligen krävs i det enskilda fallet. Å andra sidan medför förslaget att alla som avtjänar lägst fyra års fängelse kommer att omfattas av ett beslut om vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten. I en del fall kan detta förutsättas medföra vissa ökade kostnader genom att intagna som för närvarande inte särbehandlas enligt 7 § tredje stycket KvaL kommer att placeras i anstalter med högre säkerhet än i dag. Hur kostnadsutfallet blir är i det närmaste omöjligt att mera i detalj förutsäga. Det beror till stor del på den praxis som så småningom kommer att etableras vad avser vilka särskilda villkor för verkställigheten som kommer att beslutas i olika fall. En trolig utveckling är emellertid att de ökade kostnaderna ungefärligen kommer att svara mot kostnadsbesparingarna. Förslaget får därför bedömas vara i huvudsak kostnadsneutralt.

Förslaget som gäller säkerhetsavdelningarna innebär, förutom en smärre terminologisk ändring, en viss rätt till enrumsplacering i stället för placering på en säkerhetsavdelning. Dygnskostnaden för en anstaltsplats med enrumsplacering torde åtminstone inte vara högre än dygnskostnaden för en anstaltsplats på en säkerhetsavdelning. Även i denna del bedömer regeringen därför att förslaget i huvudsak är kostnadsneutralt.

Placering av ungdomar och kvinnor

De föreslagna bestämmelserna om anstaltsplacering av ungdomar och kvinnor ansluter nära till den praxis angående placering i anstalt som redan i dag tillämpas inom kriminalvården. Förslagen får därför bedömas vara kostnadsneutrala i förhållande till vad som gäller i dag.

Sysselsättning och behandling

De föreslagna ändringarna innebär endast en författningsmässig anpassning till den programverksamhet som redan i dag bedrivs inom kriminalvården och medför således inga kostnadseffekter.

Övriga förslag avseende vistelser utanför anstalt

Förslagen innebär att det införs en möjlighet att meddela en föreskrift om fortsatt behandling redan i samband med att den intagne placeras utanför anstalten enligt 34 § KvaL, att samhällsskyddsfaktorerna markeras i lag när det gäller förutsättningarna för frigång och fritidsvistelser utanför anstalt samt att det vid sistnämnda former av vistelser utanför anstalten införs en möjlighet att ställa upp villkor.

Möjligheten att meddela en föreskrift om fortsatt behandling redan i samband med placeringsbeslutet torde innebära en effektivisering av beslutsfattandet. Därigenom kan man i en del fall undvika att Kriminalvårdsnämnden eller en övervakningsnämnd i ett senare skede särskilt prövar om en sådan föreskrift skall meddelas.

Ett ökat hänsynstagande till samhällsskyddsfaktorer vid bedömningen av om frigång eller fritidsvistelser utanför anstalt skall beviljas kan leda till färre vistelser utanför anstalten, vilket i sin tur möjligen kan medföra

vissa smärre kostnadsökningar. Å andra sidan bör möjligheten att ställa upp villkor för sådana vistelser utanför anstalten leda till att antalet ökar. Regeringen bedömer att de föreslagna ändringarna i förutsättningarna för att bevilja frigång eller fritidsvistelser utanför anstalten i huvudsak är kostnadsneutrala.

Användningen av privata vaktbolag för vissa bevakningsuppdrag

Förslagen innebär endast att kriminalvården och polisen ges författningsmässigt stöd för att använda privata vaktbolag för vissa bevakningsuppdrag. Det förekommer redan i dag att väktare i privata vaktbolag anlitas för sådana uppdrag. Enligt regeringens bedömning medför förslagen inga kostnadseffekter.

Underrättelse till målsäganden

Regeringen föreslår en viss utvidgning av underrättelseskyldigheten samtidigt som det införs vissa restriktiva undantag från denna skyldighet. Den utökade skyldigheten att underrätta målsäganden även vid frigång, fritidsvistelser utanför anstalt, sjukhusbesök och besök hos myndigheter m.m. samt prövningen av om ett undantag från skyldigheten att underrätta kan vara tillämpligt torde endast innebära smärre fördyringar av handläggningen. Dessa får kostnadsmissigt bedömas vara så små att man i detta sammanhang kan bortse från dem.

Regeringens samlade bedömning

Regeringen bedömer mot bakgrund av vad som anförts att förslagen är i huvudsak kostnadsneutrala.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Eftersom det krävs ett visst förberedelsearbete inom kriminalvården är en lämplig tidpunkt för ett ikraftträdande av ändringarna i kriminalvårdslagstiftningen den 1 januari 1999. Samma tidpunkt för ikraftträdande bör gälla för ändringen i polislagen. Övergångsbestämmelser behövs när det gäller de intagna som vid ikraftträdandet tillhör den kategori som avses i 7 § tredje stycket KvaL. För dessa intagna bör det fattas ett beslut om särskilda villkor.

Ändringarna i brottsbalken avseende förordnande av ordförande och vice ordförande bör lämpligen träda i kraft den 1 september 1998.

17.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

37 kap. 2 §

Ändringen, som har kommenterats i avsnitt 14, innebär att regeringen bemyndigas att överlåta åt annan myndighet att förordna ordförande och vice ordförande i övervakningsnämnderna.

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

3 §

I paragrafen har gjorts den ändringen att benämningen ”specialavdelning” har bytts till ”säkerhetsavdelning”. Dessutom har gjorts vissa mindre språkliga ändringar.

7 §

Paragrafen har ändrats som en följd av att den nuvarande säkerhetsklassificeringen enligt tredje stycket har avskaffats. Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.1). Till följd av ändringen har de nuvarande tredje och fjärde styckena tagits bort.

I *andra stycket* har lagts till att det vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i slutan stalt bland andra omständigheter skall beaktas, förutom risk för avvikel se, om det finns risk för att den intagne skall fortsätta med brottslig verksamhet. Bedöms det föreligga en sådan risk skall den intagne normalt placeras i en slutan stalt. Vid placeringsbedömningen skall tas hänsyn till en rad faktorer rörande den intagnes bakgrund, vilka krav som samhällsskyddet kräver och vilka individuella behov som den intagne har (se Allmänna råd om placering av dömda/intagna i kriminalvårdsanstalt [ARK 1995:1]). När det gäller att bedöma risken för fortsatt brottslig verksamhet är det främst strafftidens längd, brottslighetens art och omfattning, eventuell tidigare brottslighet samt vissa bakgrundsfaktorer som våldsb enägenhet i anstalt, psykisk störning och pågående missbruk som är av betydelse.

I *tredje stycket* föreskrivs att det för den som avtjänar läg st fyra års fängelse och, om det finns särskilda skäl, för annan intagen som har dömts till läg st två års fängelse, skall särskilt beslutas om de villkor som skall gälla för verkställigheten när det gäller placering i anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalten enligt 11, 14, 32 och 34 §§. Kravet att en intagen skall ”avtjäna” läg st fyra års fängelse innebär att även den som har dömts till ett lägre straff än fyra år kan omfattas av fyraårs-regeln om han efter förverkande av villkorligt medgiven frihet skall verkställa läg st fyra år. Den nya formen av beslut har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 6.1). Som framgår där är avsikten bl.a. att alla som vistas på riksmottagningen vid Kriminalvårdsanstalten

Kumla skall meddelas ett sådant beslut (jfr Föreskrifter och allmänna råd om mottagningsförfarande och beslutsadministration vid riksmottagningen [KVVFS 1997:4]). Regleringen gäller naturligtvis även kvinnliga intagna, även om dem inte placeras på den särskilda mottagningsavdelningen. Beslutet om vilka särskilda villkor som skall gälla är normerande för den fortsatta verkställigheten och är därför att se som ett beslut i särskilt fall som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 59 §.

I *fjärde stycket* anges inledningsvis att prövning av vilka särskilda villkor som skall gälla för verkställigheten, liksom prövning av 7:3-tillhörighet enligt dagens system, skall ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars så snart behov därav uppkommer, dvs. normalt under vistelsen på riksmottagningsavdelningen. Vidare föreskrivs att villkoren skall omprövas när det finns anledning till det. Den intagne själv har givetvis möjlighet att begära en omprövning. Chefen för anstalten eller den som annars har det övergripande ansvaret för den intagnes verkställighet bör vidare ha en skyldighet att påkalla styrelsens prövning av villkoren så snart sådana omständigheter bedöms föreligga att en ändring av dem kan övervägas. Någon i lag fastlagd frist har emellertid inte föreskrivits.

I det nya *femte stycket* föreskrivs att beslut om placering i anstalt, förflyttning till annan anstalt eller vistelser utanför anstalten i form av permissioner, § 34-vistelser, frigång och fritidsvistelser som strider mot de särskilda villkoren inte får meddelas. Villkoren har således rättsverkningar av ett normerande slag för den intagne.

8 §

En ny regel om placering av intagna som inte har fyllt 18 år införs i *första stycket*. Innehållet överensstämmer med artikel 37 c i barnkonventionen. Dessutom har lagts till att en intagen som är under 18 år inte får placeras tillsammans med intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället. Den nya placeringsregeln har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 7).

Enligt Lagrådet skulle avsikten med föreskriften komma till bättre uttryck om lokutionen ”om det inte kan anses vara till hans bästa” byts ut mot ”om inte en sådan placering bedöms vara till hans fördel”. Regeringen har förståelse för Lagrådets synpunkt. Från mera allmänna utgångspunkter kan det inte under några förhållanden sägas vara till den unges bästa att han tas in i anstalt. Bestämmelsen har emellertid utformats med utgångspunkt från barnkonventionens ordalydelse. Enligt regeringens mening är det en fördel att den föreslagna bestämmelsen så nära som möjligt ansluter till barnkonventionens bestämmelse. Härigenom kommer det inte råda någon som helst tvekan om att Sverige uppfyller konventionens krav. Regeringen har därför valt att inte följa Lagrådets förslag på denna punkt.

En specialregel för intagna som har fyllt 18 men inte 21 år, som i sak överensstämmer med nuvarande 8 §, behålls enligt *andra stycket*.

Vidare anges i tredje stycket att en placering i en sluten anstalt för den som inte har fyllt 21 år företrädesvis skall ske i en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna.

Dessutom har gjorts vissa språkliga justeringar.

8a §

En ny paragraf angående placeringen av kvinnor. Placering skall normalt ske på en anstalt som är avsedd för enbart kvinnor. Det skall krävas ett uttryckligt medgivande för att placera en kvinna på någon annan anstalt. Den nya bestämmelsen har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 8). Det bör anmärkas att vad som sägs om anstalt enligt 3 § tredje stycket också gäller avdelning av anstalt.

10 §

Paragrafen har ändrats genom att undervisning, utbildning, arbetsträning och annan sysselsättning än arbete får en mer framträdande roll. Dessutom har deltagande i särskilt anordnad verksamhet som syftar till att motverka brott eller missbruk förts in som en särskild form av sysselsättning och vissa språkliga ändringar gjorts. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (se avsnitt 9). Paragrafen har formulerats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

11 §

Paragrafen har ändrats. Ändringarna kommenteras i den allmänna motiveringen (se avsnitt 11.3).

Behandling har förts in i *första stycket* som ett uttryckligt skäl för frigång.

Det absoluta förbudet mot frigång för vissa långtidsdömda försvinner som en följd av att den formella klassificeringen enligt nuvarande 7 § tredje stycket tas bort. I paragrafen har i stället, vilket är nytt, särskilt markerats den betydelse som bör tillmätas samhällsskyddsfaktorer när man överväger om frigång skall medges. Frigång skall inte beviljas om det på grund av viss omständighet kan befaras att det finns flyktfara, recidivfara eller fara för missbruk av olika slag. Uttrycket ”på grund av viss omständighet kan befaras” är avsett att innebära en något lägre grad av risk i jämförelse med ”inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet” i 32 §. Det krävs dock att det finns någon konkret omständighet som medför att sådana risker som avses kan befaras. Det förs vidare in en möjlighet att förena frigång med villkor.

Den nuvarande bestämmelsen i 11 § fjärde stycket *KvaF* förs i sak oförändrat skick över till *KvaL* och tas in i ett nytt *tredje stycke*. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

I ett nytt *fjärde stycke* erinras om att det av 7 § följer att beslut om frigång inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

Vid utformningen av paragrafen har Lagrådets synpunkter i huvudsak beaktats.

Paragrafen, som har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter, har inte ändrats i sak. Endast en förkortning av lagtexten och vissa språkliga justeringar har gjorts.

14 §

I *andra stycket* har förts in en möjlighet att förena fritidsvistelse utanför anstalt med villkor. I *tredje stycket*, som ändrats, har i likhet med vad som föreskrivs i 11 §, särskilt markerats den vikt som bör fästas vid samhällsskyddsfaktorer vid bedömningen av om en fritidsvistelse utanför anstalten skall medges. En sådan fritidsvistelse skall inte medges om det på grund av viss omständighet kan befaras att det finns flykttfara, recidivfara eller risk för missbruk av olika slag. Farebedömningen skall göras mot bakgrund av att vistelsen kan förenas med tillsyn. I övrigt hänvisas till kommentaren till 11 § och till vad som anförts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 11.4).

I ett nytt *fjärde stycke* erinras om att det av 7 § följer att beslut om fritidsvistelse utanför anstalten inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

I paragrafen har också vidtagits vissa språkliga justeringar. Paragrafen har utformats med beaktande av Lagrådets synpunkter.

18 §

Paragrafen har förtydligats utan att någon förändring i sak är avsedd. Den nuvarande lydelsen av paragrafen talar endast om sysselsättning i enrum trots att det i realiteten är fråga om en vistelse i avskildhet på egen begäran. Dessutom har vissa språkliga ändringar gjorts. Paragrafen har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

20a §

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att en intagen i princip har rätt att vistas avskild från andra intagna i stället för att bli placerad i en säkerhetsavdelning. Endast om särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar däremot eller om det är av synnerlig vikt med hänsyn till säkerhetsintressen kan rätten därtill inskränkas (se avsnitt 6.2). I övrigt har endast gjorts de ändringar som föranleds av att benämningen "specialavdelning" har bytts ut mot "säkerhetsavdelning" samt någon mindre språklig justering.

21 - 22 §§

Paragraferna har ändrats som en konsekvens av rätten enligt 20 a § att slippa placering på en säkerhetsavdelning och i stället placeras i avskildhet från andra intagna. Vidare har i 22 § "specialavdelning" bytts ut mot "säkerhetsavdelning" och gjorts några språkliga ändringar.

Det nuvarande tredje stycket och sista meningen i fjärde stycket har upphävts till följd av att säkerhetsklassificeringen enligt nuvarande 7 § tredje stycket försvinner. Paragrafen har i övrigt ändrats i det hänseendet att termen "korttidspermission" har bytts ut mot "normalpermission" (första stycket) och "särskild permission" (andra stycket), vilket är en anpassning till den terminologi som används i kriminalvårdens egna permissionsföreskrifter. Dessutom har vissa språkliga ändringar gjorts.

I ett nytt *fjärde stycke* erinras om att det av 7 § följer att permission inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten.

34 §

I paragrafen har förts in en möjlighet att, om särskilda skäl föreligger, redan i samband med beslutet om placering meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § 3 BrB. Ändringen har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 11.2).

Fjärde stycket har ändrats till följd av att säkerhetsklassificeringen enligt nuvarande 7 § tredje stycket har avskaffats. I stället erinras om att det av 7 § följer att ett beslut om § 34-placering inte får meddelas i strid mot de särskilda villkor som gäller för verkställigheten. Som framgår av den allmänna motiveringen torde det sällan bli fråga om att besluta om en § 34-placering för intagna som i dag omfattas av 7 § tredje stycket och som därför inte får beviljas en sådan placering (se avsnitt 6.1). Man kan utgå i från att tillämpningen blir restriktiv och att en § 34-placering först kan bli aktuell mot slutet av verkställighetstiden.

I övrigt har endast lagts till att provtagning, liksom enligt 52d §, får ske även för att utröna om den intagne har tagit dopningsmedel.

35 §

Paragrafen, som kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 13), reglerar kriminalvårdens underrättelseskyldighet till målsäganden. Den har utformats i enlighet med Lagrådets förslag.

Första stycket har ändrats genom att underrättelseskyldigheten har utvidgats till att omfatta även andra vistelser utanför anstalten än permission.

Vissa undantag från skyldigheten att underrätta målsäganden har förts in i *andra stycket*. Undantagen är avsedda att tillämpas restriktivt. Endast om en underrättelse på grund av beslutad bevakning av en planerad utevistelse eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig eller om en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa skall kriminalvården kunna underlåta att lämna en sådan underrättelse som avses i paragrafen.

Det nuvarande andra stycket har flyttats till ett nytt *tredje stycke*. Dessutom har lagts till att informationen till målsäganden, t.ex. om tid och plats för utevistelsen, får modifieras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I paragrafen har också gjorts några språkliga förändringar.

I paragrafen har endast gjorts vissa språkliga justeringar.

61 a §

I paragrafen, som är ny, föreskrivs i första stycket att Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra viss bevakning. Paragrafen har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 12.1). Eftersom det rör sig om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privaträttsliga subjekt bör Kriminalvårdsstyrelsen ha det övergripande ansvaret. Det krävs därför att styrelsen uttryckligen delegerar ansvaret till någon annan kriminalvårdsmyndighet för att denna skall kunna förordna väktare för vissa bevakningsuppgifter. Därigenom bör beslutet också kunna överklagas enligt 61 § KvaL.

I andra stycket regleras väktarens tystnadsplikt beträffande sekretessbelagda uppgifter som han fått veta vid utövandet av sitt bevakningsuppdrag. Regeringen har i den allmänna motiveringen tagit ställning till Lagrådets invändningar mot det remitterade förslaget (se avsnitt 12.1).

Det har också gjorts vissa språkliga ändringar i paragrafen.

17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

16 e §

Paragrafen är ny. I den föreskrivs att Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra viss bevakning av häktade och anhållna (se avsnitt 12.1 och kommentaren till 60 § KvaL). Också här kan hänvisas till den allmänna motiveringen beträffande tystnadsplikten.

17.4 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

23 a §

Paragrafen är ny. Genom den ges stöd i lag för att polismyndighet kan meddela förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan i polisväsendet och inte heller är polisman. Innehållet i paragrafen motsvaras i detta hänseende helt av nuvarande 7 kap. 14 § polisförordningen. Ett förtydligande har gjorts genom att det lagtexten har lagts till att ett förordnande för en arrestantvakt även får avse viss bevakning utanför förvaringslokalen. Det kan t.ex. röra sig om bevakning i samband med sjukhusbesök. Ändringarna har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 12.2).

Fängelseutredningens sammanfattning av sitt huvudbetänkande Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76)

Direktiven för Fängelseutredningen utfärdades den 2 april 1992. Enligt dessa har utredningen haft till uppgift att göra en genomgripande översyn av de principer och det regelverk som lades fast genom 1974 års kriminalvårdsreform. Utredningens arbete borde vara avslutat senast den 1 juli 1993.

Fängelseutredningen påbörjade sitt arbete i maj 1992. Arbetet har bedrivits så intensivt som varit möjligt för en parlamentariskt sammansatt kommitté. Underlag till våra överväganden har bl.a. inhämtats genom ett stort antal studiebesök vid kriminalvårdsanstalter, varvid personal och intagna beretts tillfälle att lägga fram synpunkter. En brett upplagd klientelundersökning har genomförts.

Utredningsuppdraget är vidsträckt och inrymmer såväl övergripande frågor av principiell betydelse som åtskilliga detaljfrågor. Det är därför uppenbart att den begränsade tid som vi fått till sitt förfogande varit otillräcklig för djuplodande överväganden och mera genomgripande analyser i alla frågor.

Det har inte funnits utrymme för att diskutera mera väsentliga förändringar med avseende på kriminalvårdens arbetsformer och organisation. Arbetet har därför i huvudsak inriktats på vissa frågor av grundläggande principiell betydelse och på att åstadkomma en anpassning av regelverket till den utveckling som ägt rum sedan 1974 års kriminalvårdsreform trädde i kraft.

Bland de förändringar som skett sedan år 1974 intar de som är betingade av den sedan den 1 januari 1992 gällande nya lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård och behandlingen av psykiskt störda lagöverträdare en särställning. Kriminalvården har tillförts en kategori psykiskt störda lagöverträdare som enligt tidigare lagstiftning skulle ha överlämnats till sluten psykiatrisk vård. Kraven på kriminalvården att kunna tillgodose de intagnas behov av psykiatrisk vård har därmed ökat väsentligt. Vi har gjort den bedömningen att de problem som är förknippade härmed bör övervägas för sig och inte kopplas samman med andra frågor om verkställigheten av fängelsestraff. Därför har vi begärt och medgett tillstånd att ta upp denna fråga i särskild ordning efter det att arbetet med ett huvudbetänkande avslutats. Till ett slutbetänkande om behandlingen av intagna som är psykiskt störda har vi hänfört också den näraliggande frågan om psykoterapeutisk eller annan behandling av män dömda för övergrepp mot kvinnor och barn. I övrigt har alla i direktiven särskilt angivna frågor tagits upp.

När det gäller beslutsgången inom kriminalvården samt domstolsprövningen i kriminalvårdsmål har Domstolsutredningen i sitt betänkande (SOU 1991:106) redovisat vissa överväganden och lämnat en del förslag. Frågor om besluts- och besvärörfarandet har inte behandlats särskilt i våra direktiv. Det ligger emellertid i sakens natur att frågor av så central betydelse för kriminalvårdens regelverk måste falla inom ramen för vårt uppdrag och att det bör ankomma på oss att självständigt lämna förslag om

vilken ordning som lämpligen bör gälla. Vi har för avsikt att behandla även denna fråga i slutbetänkandet.

Under den tid som vi arbetat har det i annan ordning pågått lagstiftnings- och utredningsverksamhet med avseende på frågor som har ett nära samband med vårt uppdrag. Nya regler om villkorlig frigivning har beslutats och trätt i kraft den 1 juli 1993. Väg- och sjöfyllerikommittén har nyligen lagt fram ett betänkande med bl.a. förslag om verkställighet av fängelsestraff i särskild ordning för personer som dömts för grovt rattfylleri. Frågor om brottspåföljd för ungdomar har utretts av Ungdomsbrottskommittén, vars förslag likaså redovisats nyligen. Straffsystemkommittén, som har till uppgift att se över det straffrättsliga påföljds-systemets innehåll och uppbyggnad, tillsattes samtidigt med Fängelseutredningen. Dess förslag med överväganden om bl.a. vilka principer som skall ligga till grund för påföljdsbestämningen väntas inte föreligga före halvårsskiftet 1994.

Vi har haft kontakt och visst samråd med de ovan nämnda kommittéerna. Vi har emellertid ansett det nödvändigt att grunda våra överväganden och förslag på den lagstiftning som gäller nu utan hänsyn till de ändringar som föreslagits eller kan komma att föreslås av andra kommittéer. Detta innebär att frågor om verkställighet av fängelsestraff kan behöva övervägas på nytt mot bakgrund av ändrade förutsättningar till följd av en eventuell ny lagstiftning. Särskilt kan lagändringar som grundas på sådana principiella överväganden om påföljdsbestämningen som ankommer på Straffsystemkommittén få betydelse.

Utgångspunkten för straffverkställigheten måste enligt vår mening vara brottsbalkens regler om och grundläggande principer för påföljdssystemet. Ändamålet med fängelsestraffet måste vara detsamma vid verkställigheten som vid domstolens påföljdsval. Detta bör komma till uttryck i lagregleringen.

De nya regler om straffmätning och påföljdsval som infördes år 1989 ger uttryck för ett i viss mån ändrat synsätt i förhållande till vad som gällde tidigare. Vid tiden för 1974 års kriminalvårdsreform gällde fortfarande som en huvudregel att domstolen skulle fästa särskilt avseende vid att påföljden skulle vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället. Regeln gav uttryck för den s.k. behandlingstanken. Denna har genom den nya lagstiftningen fått träda i bakgrunden. Brottsens straffvärde och art har tillerkänts en ökad betydelse för påföljdsvalet på bekostnad av överväganden om vilka åtgärder som kan vara ägnade att främja den dömdes samhällsanpassning.

Det står mot bakgrund av dagens lagstiftning klart att ingen döms till ett fängelsestraff därför att han behöver eller har nytta av den behandling som kan beredas honom i en kriminalvårdsanstalt. Grunden för straffet är uteslutande den brottslighet som lagts den dömden till last. Straffet utmätts i samhällets - inte brottslingens - intresse och är avsett att tillfoga brottslingen ett obehag som står i proportion till den brottslighet för vilken han dömts. Det obehag som fängelsestraffet är avsett att innebära består däri att den dömden under strafftiden skall vara berövad sin frihet och därmed avskuren från normala kontakter med anhöriga och vänner, ställd utanför arbetslivet samt förhindrad att begagna sin fritid efter egna önskemål.

Kriminalvårdens grundläggande uppgift är att verkställa av domstol utmätta straff. Mot bakgrund av det sagda ankommer det sålunda på verkställighetsmyndigheten att se till att den som dömts till fängelse är berövad friheten och vistas i en kriminalvårdsanstalt under den tid som avsetts med domen. Ett ytterligare krav av grundläggande betydelse är att den dömda skall förhindras att begå nya brott under den tid som verkställigheten pågår.

Även om den nuvarande lagstiftningen utgår från att brottet och inte brottslingen står i centrum för påföljdsbestämningen finns det fortfarande ett utrymme för att vid påföljdsvalet ta hänsyn till den dömdes förhållanden. Påföljderna villkorlig dom samt skyddstillsyn med varianterna kontraktsvård och samhällstjänst utgör alternativ till fängelsestraffet. Omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse skall särskilt beaktas vid påföljdsvalet. De alternativa påföljdsformerna har således ett företräde framför fängelse, om inte brottets straffvärde eller art eller den omständigheten att brottsligheten utgör återfall är hinder mot annan påföljd än fängelse. Den tilltalades ungdom eller möjligheterna att få till stånd en angelägen kvalificerad missbruksvård kan ytterligare vidga tillämpningsområdet för alternativet.

Bakom lagens ambition att så långt det är möjligt undvika att fängelsestraff utmätts ligger insikten om att straffverkställigheten generellt sett får negativa konsekvenser. Den som är berövad sin frihet drabbas inte bara av det tidsbegränsade obehag som avsetts med domen utan straffverkställigheten kan i många fall ge mera bestående skadeverkningar. Den avskildhet från samhället som frihetsberövandet innebär främjar inte den dömdes anpassning i samhället utan är snarare ägnad att motverka denna.

Det är rimligt att sådana förhållanden som med avseende på påföljdsvalet gett alternativa påföljdsformer ett företräde framför fängelse beaktas också vid verkställigheten av fängelsestraff. De skadeverkningar som kan vara förknippade med frihetsberövandet måste motverkas och sådana åtgärder som trots frihetsberövandet kan vara ägnade att främja en samhällsanpassning bör vidtas. Det är viktigt att frigivningen förbereds så att den dömda efter verkställigheten kommer i så välordnade sociala förhållanden som möjligt. Behandlingstanken bör - i enlighet med vad departementschefen uttalade i samband med påföljdsreformen - fortfarande tillmätas betydelse för straffverkställigheten. Sätillvida får dock behandlingstanken anses utmönstrad också från verkställighetsplanet att det tvång som utövas inte skall motiveras med hänsyn till den intagnes behov och intressen.

Regler om verkställigheten av fängelsestraff saknas i brottsbalken och har i stället hänförs till en särskild lag, lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Vi har utgått från att detta bör gälla också i fortsättningen. Därvid har vi funnit att KvaL bör ersättas med en ny lag, till vilken dock åtskilliga bestämmelser från KvaL kan överföras i oförändrat skick. Vi föreslår att den nya lagen skall benämnas *lagen om verkställighet av fängelsestraff (Fängelselagen)*. Detta är mot bakgrund av vår uppfattning att kriminalvårdens huvuduppgift är att verkställa av domstol utmätta straff en mera realistisk benämning än den nuvarande.

I 4 § KvaL anges som ett grundläggande mål för kriminalvården i anstalt uppgiften att främja den dömdes anpassning i samhället och motverka

skadliga följder av frihetsberövandet. Även om denna målsättning i och för sig inte har något att göra med straffets ändamål är det uppenbart att den ändå är väl förenlig med grunderna för påföljdssystemet. Det är vår mening att kriminalvårdens verksamhet även fortsättningsvis bör präglas av en brottsförebyggande och social inriktning. Samtidigt är det emellertid tydligt att det föreligger en konflikt mellan denna inriktning av verksamheten och den grundläggande uppgiften att verkställa straff. Sådana åtgärder som är bäst ägnade att främja den dömdes anpassning i samhället förutsätter som regel att den avskildhet från samhället som avsetts med straffet bryts eller att på annat sätt lättnad i verkställigheten medges.

Konflikten mellan kriminalvårdens olika uppgifter uppmärksammas i 4 § KvaL såtillvida att den verksamhet som är inriktad mot den dömdes rehabilitering begränsas med hänsyn till att kravet på samhällsskydd inte får eftersättas. Verkställigheten skall sålunda anpassas till vad som behövs för att motverka att den dömda fortsätter brottslig verksamhet under den tid verkställigheten pågår. Kravet på samhällsskydd är emellertid enligt vår mening inte det enda som begränsar kriminalvårdens möjligheter att på bästa sätt verka för de dömdas samhällsanpassning. Även i de många fall då detta krav inte kan åberopas som hinder mot att den som dömts till fängelse vistas utom anstalten eller medges annan lättnad måste kriminalvården beakta att verkställigheten utformas så att domstolens straffbestämning inte framstår som åsidosatt. Detta är viktigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Vi föreslår mot bakgrund av det sagda att den ifrågavarande bestämmelsen kompletteras så att det framgår att förutom kravet på samhällsskydd även ändamålet med straffbestämningen skall beaktas (se 4 § lagförslaget). Tillägget innebär i huvudsak ett förtydligande och en anpassning av lagregleringen till en ordning som gäller enligt kriminalvårdens interna föreskrifter och praxis. Enligt vår mening råder nämligen i allt väsentligt i tillämpningen en rimlig balans mellan kriminalvårdens rent repressiva uppgift att verkställa straff och dess uppgift att verka för de dömdas anpassning i samhället. Dock har det i några fall förekommit att intagna beviljats lättnad i verkställigheten i form av vistelser utom anstalten under omständigheter som gjort att det med fog kunnat sättas i fråga om verkställigheten stått i överensstämmelse med straffbestämningen. Det är därför inte helt utan betydelse att det av lagen framgår att straffbestämningen som sådan ibland kan utgöra hinder mot socialt motiverade friförmåner även när dessa inte kan förvägras under hänvisning till kravet på samhällsskydd.

Enligt bestämmelsen i 4 § KvaL skall åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten vidtas redan från straffverkställighetens början. Föreskriften är en viktig markering av att hela strafftiden skall genomsyras av en strävan att åstadkomma en frigivning till så socialt välordnade förhållanden som möjligt. Man bör redan i anslutning till intagningen ta ställning till om den dömda för sin framtida tillvaro i samhället kan ha nytta av utbildnings-, vård- och behandlingsinsatser som kan erbjudas inom ramen för straffverkställigheten. Det ligger emellertid i sakens natur att åtgärder som direkt tar sikte på frigivningssituationen blir mera aktuella och mera angelägna mot strafftidens slut. Även en intagen som med hänsyn till kravet på samhällsskydd varit föremål för stränga

säkerhetsmässiga restriktioner måste mot slutet av verkställigheten ges en rimlig möjlighet att förbereda sin frigivning. Kravet på samhällsskydd och andra skäl för att upprätthålla frihetsberövandet måste efter hand som verkställigheten närmar sig slutet tillmätas allt mindre vikt som hinder mot verksamhetens sociala ambitioner. Vi föreslår att detta synsätt markeras genom att det i 4 § lagförslaget föreskrivs att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt förberedelse av frigivningen under den senare hälften av verkställigheten i anstalt.

Genom 1974 års kriminalvårdsreform slogs som princip fast att kriminalvårdens intagna har samma rätt till samhällets stöd- och vårdinsatser som andra medborgare. Den sålunda knäsatta principen brukar benämnas "normaliseringsprincipen". Till principen knöts som en huvudregel grundsatsen att den service som de intagna sålunda är berättigade till skall tillhandahållas av de organ utanför kriminalvården som normalt har ansvaret för t ex hälso- och sjukvård, socialvård, arbetsförmedling m.m. Kriminalvården borde bygga upp egna resurser endast för sådana fall där frihetsberövandet utgjorde hinder mot andra myndigheters medverkan eller där stödinsatserna uteslutande hade sin grund i kriminalvårdens rehabiliterande verksamhet.

Vi har inte funnit någon anledning till avsteg från normaliseringsprincipen som sådan. Ett fängelsestraff bör inte innefatta annan begränsning av den dömdes rättigheter än den som ligger i själva frihetsberövandet och det tvång som är förknippat med detta. Även grundsatsen att andra organ än kriminalvården skall ha huvudansvaret för den samhällsservice av olika slag som de intagna behöver bör stå fast. Grundsatsen kan inte anses åsidosatt på grund av den utveckling under senare år varigenom åtskilliga kriminalvårdsanstalter skaffat sig resurser och kompetens för behandlingsinsatser gentemot bl.a. missbrukare samt män som är dömda för vålds- eller sexualbrott. Denna utveckling bör enligt vår mening fortsätta.

En annan princip som slogs fast genom 1974 års kriminalvårdsreform var den s.k. "närhetsprincipen". Den som dömts till fängelse borde i enlighet med denna princip få avtjäna sitt straff så nära hemorten som möjligt. Detta skulle underlätta för den dömdes samhällsanpassning nyttiga kontakter med anhöriga och vänner samt med de samhällsorgan som enligt normaliseringsprincipen har huvudansvaret för vård- och stödinsatser i anslutning till frigivningen.

En konsekvent tillämpning av närhetsprincipen förutsätter i vårt förhållandevis glest befolkade land strängt taget att intagna av alla slag lämpligen kan vistas i samma anstalt. Så är emellertid inte fallet. Det finns ett behov av att fördela de intagna mellan olika anstalter med hänsyn till vilka säkerhetsåtgärder som krävs för att förhindra rymningar och återfall i brott. Det efter hand allt större narkotikaproblemet har gett upphov till ett ytterligare differentieringsbehov. Missbrukare bör helst inte undergå straffverkställighet tillsammans med icke missbrukare. Vidare bör intagna som önskar komma till rätta med sitt missbruk hållas åtskilda från andra missbrukare. Den speciella kompetens som byggts upp vid vissa anstalter förutsätter slutligen att dessa anstalter tillförs sådana intagna som behöver och efterfrågar de behandlingsinsatser som tillhandahålls. Sammantaget har de olika differentieringsbehov som föreligger medfört att närhetsprincipen kommit att i tillämpningen sättas allt mera åt sidan.

Det är vår uppfattning att den utveckling mot en bättre differentiering av de intagna som ägt rum varit värdefull och bör fortsätta. Detta innebär att närhetsprincipen inte kan upprätthållas som en övergripande norm för anstaltsplaceringarna. Ett nära samband med närhetsprincipen hade den indelning av anstalterna i rixanstalter och lokalanstalter som gjordes i samband med 1974 års kriminalvårdsreform. Denna indelning är enligt vår mening inte längre ändamålsenlig.

Enligt den av oss föreslagna fängelselagen skall anstalterna indelas i öppna och slutna anstalter. Någon ytterligare indelning behöver enligt vår mening inte lagfästas. Vi anser dock att den av Kriminalvårdsstyrelsen föreslagna indelningen av anstalter i fyra säkerhetsklasser i och för sig är lämplig för praktiskt kriminalvårdsarbete och att den bör kunna läggas till grund för uppbyggnaden av kriminalvårdens anstaltsbestånd och erforderliga tillämpningsföreskrifter.

Vi föreslår följande bestämmelser för anstaltsplaceringen.

Valet av anstalt står i första hand mellan sluten eller öppen anstalt. Härvid skall precis som nu gälla att placering i öppen anstalt äger företräde. För placering i sluten anstalt skall särskilda skäl kunna åberopas.

Med särskilda skäl för placering i sluten anstalt avses företrädesvis säkerhetsskäl. Det skall föreligga omständigheter som talar för att bevaknings- och kontrollinsatser verkligen behövs för att säkerställa att den intagne stannar kvar i anstalten och inte fortsätter i brottslig verksamhet under verkställigheten. Utgångspunkten bör vara att ingen placeras under mera slutna former än säkerheten i varje enskilt fall kräver. För en sådan utgångspunkt talar inte bara humanitära skäl utan också det angelägna i att anstaltsbeståndet utnyttjas så effektivt som möjligt.

Som ett skäl för placering i sluten anstalt anges straffets längd. Generellt sett är det uppenbart att risken för rymning- eller fritagning framstår som större ju längre straff den dömda har att avtjäna. Ju allvarigare brott den dömda gjort sig skyldig till, desto större vikt måste fästas vid kravet att kriminalvården skall motverka fortsatt brottslighet under verkställighetstiden. Det som nu sagts utesluter inte att en bedömning i det enskilda fallet kan ge vid handen att en långtidsdömd kan placeras i öppen anstalt redan från verkställighetens början. Möjligen bör någon öppen anstalt reserveras för intagna med lång kvarstående verkställighetstid, eftersom en sammanblandning av dessa med korttidsdömda är ägnat att medföra vissa olägenheter. En annan omständighet som skall beaktas vid anstaltsplaceringen är brottslighetens art. Återfallsbenägenheten är generellt sett olika vid olika slags brottslighet. När det gäller dömda som gjort sig skyldiga till allvarlig vålds- eller sexualbrottslighet bör också brottsoffrets trygghet vägas in i bedömningen av behovet av säkerhetsåtgärder. För den som tidigare avtjänat fängelsestraff är det vidare uppenbart att valet mellan sluten och öppen anstalt i mycket blir beroende av hur den tidigare verkställigheten förlöpt. Som ett särskilt skäl för placering i sluten anstalt har också angetts den intagnes missbruk av narkotika.

Valet mellan sluten eller öppen anstalt är som tidigare sagts i huvudsak beroende av en bedömning av vad säkerheten kräver. En placering i sluten anstalt måste dock i enskilda fall kunna förekomma utan att säkerhetsskäl kan åberopas. I den mån särskilda utbildnings- eller behandlingsresurser knyts till en viss sluten anstalt bör intagna som har behov av och efterfrågar

sådan utbildning eller behandling kunna hänföras till den anstalten oberoende av om den slutna verkställighetsformen är påkallad av säkerhetsskäl eller ej. Den som medgetts frigång för arbete, utbildning eller annat bör, om det i övrigt är lämpligt, kunna placeras i en sluten anstalt, om denna är mest närbelägen den ort där frigångsverksamheten skall äga rum. För en intagen som på egen begäran medgetts verkställighet utan gemenskap med andra intagna finns inte något alternativ till sluten anstalt. Slutligen går det inte att komma ifrån att ett ändamålsenligt utnyttjande av kriminalvårdens resurser ibland förutsätter att intagna som i och för sig är ägnade för verkställighet i öppen anstalt tillfälligtvis placeras i sluten anstalt. Som framgår av det följande föreslås i vissa hänseenden olika regler för slutna och öppna anstalter om kontroll- och säkerhetsåtgärder samt om friförmåner. De strängare regler som är avsedda att gälla för de slutna anstalterna bör, i den mån det är möjligt, inte tillämpas i fråga om sådana intagna som placerats i sluten anstalt utan att säkerhetsskäl förelegat.

När det gäller fördelningen av de intagna mellan anstalter av samma slag redovisas i lagförslaget två sidoordnade principer. Den först nämnda innebär att en intagen som har behov av utbildning eller behandling som anordnas vid viss anstalt skall placeras i denna, om det är lämpligt. Den särskilda kompetens som utvecklats vid vissa anstalter skall sålunda tas till vara. En ytterligare specialisering av anstalterna kan såsom tidigare anförts vara av värde. För det andra bör emellertid fortfarande närhetsprincipen äga viss betydelse med avseende på valet av anstalt. Detta kommer till uttryck genom att det föreskrivs att den placering skall eftersträvas som är bäst ägnad att främja en ändamålsenlig planering av frigivningen. I allmänhet innebär detta att en placering i närheten av hemorten framstår som fördelaktigast.

Lagförslaget innehåller särskilda bestämmelser om anstaltsplaceringen av ungdomar och kvinnor.

När det gäller ungdomar föreskrivs nu i 8 § KvaL att den som inte fyllt 21 år skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället. Den av oss föreslagna bestämmelsen att den som inte fyllt 21 år skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, placeras i en anstalt som företrädesvis är avsedd för yngre intagna torde i allt väsentligt ha samma innebörd. Vi förutsätter att någon eller några anstalter inom var region reserveras för ett yngre klientel - intagna upp till ca 25 år. Bestämmelsen är avsedd att i förekommande fall äga tillämpning också på ungdomar som inte fyllt 18 år. Vi ansluter oss sålunda inte till den tolkning av FN:s barnkonvention som gjorts i Danmark och som lett till att intagna under 18 år verkställer straffet på en särskild avdelning vid vilken all kontakt med intagna över 18 år är utesluten.

Det finns för närvarande endast två anstalter som är avsedda enbart för kvinnor - Hinseberg och Färingsö. Kvinnliga intagna placeras i övrigt på särskilda avdelningar vid vissa anstalter som också är avsedda för män. Vid dessa anstalter förekommer gemenskap mellan manliga och kvinnliga intagna under arbetstid och bevakad fritid. Vi har genom våra anstaltsbesök fått den uppfattningen att renodlade kvinnoanstalter av olika skäl är klart att föredra. Kvinnorna utgör emellertid en i förhållande till männen mycket

liten klientelgrupp. Inom denna finns samma behov av differentiering med avseende på säkerhetsåtgärder och behandlingsinsatser som när det gäller männen. Detta innebär att en koncentration av kvinnorna till rena kvinnoanstalter skulle åsidosätta såväl närhetsprincipen som ambitionen att finna "rätt" placering med hänsyn till förekommande utbildnings- eller behandlingsbehov. Nuvarande ordning måste därför i huvudsak bibehållas. Vi föreslår emellertid att det i lagen skall föreskrivas dels att kvinna företrädesvis skall placeras i en anstalt som är avsedd för kvinnor, dels att en kvinna bara efter att ha gått med på det skall kunna placeras i en anstalt där gemensamhet med manliga intagna förekommer.

I KvaL finns regler om särbehandling av långtidsdömda som begått brott av särskilt samhällsfarlig natur. Den grundläggande bestämmelsen finns i 7 § tredje stycket. Enligt denna bestämmelse skall en intagen som säkerhetsklassificerats verkställa straffet i en sluten anstalt. Andra bestämmelser i KvaL anger att anstaltsplaceringen skall avse en rixanstalt, företrädesvis en anstalt som är särskilt lämpad att tillgodose kraven på hög säkerhet, samt att intagna som avses i 7 § tredje stycket inte får medges vistelse utanför anstalten i annan form än som särskild permission med bevakning. Beslut om säkerhetsklassificering meddelas av Kriminalvårdsstyrelsen. Beslutet skall omprövas av styrelsen när det finns anledning till det, dock alltid inom sex månader från föregående prövning.

Vi har i första hand haft anledning ta ställning till om det finns behov av en säkerhetsklassificering i enlighet med gällande ordning. Med hänsyn till kriminalvårdens ansvar att för vart enskilt fall anordna verkställigheten med beaktande av kravet på samhällsskydd och så att ordning och säkerhet vid anstalterna kan upprätthållas får det förutsättas att det alldeles oberoende av en på förhand gjord formell säkerhetsklassificering inte skulle ha kommit i fråga att placera de intagna som det här gäller i annat än slutna anstalter med hög säkerhet eller att medge dem friförmåner. En fördel med klassificeringen är emellertid att den intagne genom denna får ett klart förhandsbesked om att han inte kan påräkna en lindrigare anstaltsplacering eller friförmåner förrän en längre tid av verkställigheten förflutit. Klassificeringen är härjämte av betydelse för allmänhetens förtroende för kriminalvårdens verksamhet. Den kan uppfattas som ett åtagande från kriminalvårdens sida att fästa särskilt avseende vid kravet på samhällsskydd när det gäller intagna som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet av samhällsfarlig art. Viktigt i det hänseendet är att den delegation av beslutanderätten i fråga om anstaltsplacering och friförmåner till myndigheter på lokal nivå som gäller beträffande intagna i allmänhet inte avser dem som säkerhetsklassificerats. Vi anser att det finns skäl att bibehålla en säkerhetsklassificering.

Den kritik som riktats mot gällande ordning för säkerhetsklassificering har framför allt gällt beslutsordningen. Kritiken har främst kommit från intagna eller företrädare för dessa. Man har menat att det innebär en dubbelbestraffning att kriminalvårdsstyrelsen på i huvudsak samma underlag som legat till grund för rättens straffbestämning beslutar om en långtgående särbehandling samt att det med hänsyn till rättssäkerheten inte är acceptabelt att frågan avgörs i annat än domstolsmässiga former. Vi har för avsikt att ta upp denna fråga i slutbetänkandet i anslutning till andra frågor om besluts- och besvärörfarandet i kriminalvårdsfrågor.

De rekvisit för säkerhetsklassificeringen som vi föreslår anknyter i allt väsentligt till vad som nu gäller enligt 7 § tredje stycket KvaL. Kravet på en viss lägsta strafftid har dock för all slags brottslighet bestämts till fyra år. Med hänsyn till att det i praxis sällan förekommit att någon med kortare strafftid klassificerats har vi inte ansett det nödvändigt att bibehålla en särbestämmelse för personer som dömts för grov narkotikabrottslighet. Att sådan brottslighet i allmänhet är att bedöma som brottslighet av särskilt samhällsfarlig art torde stå klart utan att det nämns särskilt i lagtexten.

Innebörden av säkerhetsklassificeringen skall enligt vårt förslag vara densamma som nu. Intagning skall ske till en sluten anstalt. Att placeringen företrädesvis skall avse en anstalt som uppfyller högt ställda krav på säkerheten är självklart. Permission och andra friförmåner - förutom särskild permission under bevakning - får inte medges den som säkerhetsklassificerats.

I ett särskilt avsnitt av betänkandet tar vi upp frågor om narkotika inom kriminalvården i anstalt. Som framgår av klientelundersökningen är andelen missbrukare hög bland de intagna. De problem som detta för med sig sätter i mycket stor utsträckning sin prägel på kriminalvårdens verksamhet. Denna har i detta sammanhang två skilda inriktningar. Den ena innefattar ambitionen att hålla kriminalvårdsanstalterna fria från narkotika, medan den andra syftar till att på bästa sätt hjälpa de intagna att komma ifrån sitt missbruk. Redan den omständigheten att all befattning med narkotika utgör brott gör det självklart att narkotika inte skall få förekomma i anstalterna. Härtill kommer att ett inflöde av narkotika till anstalterna är ägnat att störa ordningen och säkerheten i anstalterna. Som ett led i kriminalvårdens rehabiliterande och allmänt brottsförebyggande uppgift sker ett aktivt påverkansarbete från anstaltspersonalen, genom erbjudanden om behandlingsinsatser vid vissa anstalter samt genom förmedling av stöd- och behandlingsinsatser utanför kriminalvården. Ett inflöde av narkotika är ägnat att motverka detta påverkans- och behandlingsarbete. När det gäller målsättningen att hålla anstalterna fria från narkotika är framför allt de kontrollåtgärder av olika slag som står till buds av betydelse. Av största vikt är också fördelningen av de intagna mellan olika anstalter med hänsyn till deras missbruksförhållanden.

Vårt förslag redovisas i de avsnitt som behandlar olika delar av verksamheten. Sammanfattningsvis kan emellertid sägas att narkotikaproblemen ligger bakom alla förslag som innefattar möjligheter till skärpta kontrollåtgärder eller större restriktivitet i fråga om friförmåner.

Mot bakgrund av narkotikasituationen föreslår vi i avsnittet om intagnas kontakt med yttvärlden en skärpning när det gäller reglerna om brevgranskning vid slutna anstalter. I samma avsnitt behandlas reglerna om besök till de intagna. Den införsel av narkotika som förekommer sker i stor utsträckning i samband med besöken. Därför föreslår vi en skärpning såtillvida att kontrollerade besök skall få förekomma i större omfattning än enligt nuvarande regler. Vid de slutna anstalter där narkotikaproblemen är särskilt allvarliga bör som huvudregel gälla att besök endast får tas emot under kontroll av anstaltspersonal eller på sätt som omöjliggör fysisk kontakt mellan den intagne och den som besöker honom.

Problemen med narkotika ligger till en del bakom också de förslag som redovisas i avsnittet om vistelser utom anstalt. Förslagen har emellertid också andra grunder.

Enligt 32 § första stycket KvaL kan korttidspermission i form av s.k. regelbunden permission beviljas, om det inte föreligger påtaglig fara för fortsatt brottslighet eller avsevärd fara för annat missbruk. Lagtexten ger uttryck för en stark restriktivitet när det gäller förutsättningarna för att av säkerhetsskäl vägra permissioner. Sådan restriktivitet förekommer inte i tillämpningen. Vi föreslår att lagen anpassas efter den skärpta praxis som numera förekommer i detta hänseende.

Vi föreslår också - i syfte att motverka permissionsmissbruk och för att främja en ändamålsenlig användning av permissionsinstitutet - bättre planering av permissionstillfällena samt ställer krav på att varje enskild permission skall ha en uttalad och godtagbar ändamålsbestämning. Även om nuvarande föreskrifter om kvalifikationstider och permissionsfrekvens enligt vår mening i allt väsentligt kan bibehållas som riktlinjer för att åstadkomma enhetlighet i bedömningen, torde vårt förslag om bättre planering komma att medföra att permission inte beviljas med samma regelbundenhet som hittills. Vi föreslår därför att benämningen "regelbunden permission" byts till "normalpermission".

Av stor betydelse för kriminalvårdens rehabiliterande verksamhet är möjligheten att med stöd av 34 § KvaL lämna medgivande till att en vistelse på behandlingshem eller annan vårdinrättning utanför kriminalvården får tillgodoräknas som straffverkställighet. Institutet har hittills inte haft någon särskild benämning utan vanligen kallats "34 §- placering". Vi anser att institutet bör bibehållas och föreslår att det skall benämnas "behandlingsplacering utom anstalt" (49 § lagförslaget).

Vi föreslår inte någon ändring när det gäller förutsättningarna för att bevilja behandlingsplacering. Dock hänvisar vi till 4 § lagförslaget och de däri föreslagna allmänna föreskrifterna om att dels verkställigheten skall utformas så att straffets ändamål beaktas, dels särskild uppmärksamhet skall ägnas åt förberedelse av den intagnes frigivning under den senare hälften av verkställigheten i anstalt.

Ett problem med behandlingsplaceringarna är att en förhållandevis stor andel av dem bryts i förtid. När behandlingstiden sträcker sig förbi tidpunkten för den villkorliga frigivningen är antalet avbrutna behandlingar större än antalet fullföljda. För att motverka avbrott vid tidpunkten för villkorlig frigivning och för att bättre säkerställa att förmånen av behandlingsplacering reserveras för intagna som verkligen är motiverade för behandlingen föreslår vi att föreskrift som avses i 26 kap 15 § brottsbalken skall få meddelas i anslutning till att medgivandet till behandlingsplacering lämnas. När den avsedda behandlingstiden sträcker sig längre än till tidpunkten för den villkorliga frigivningen föreligger ytterligare ett problem som ibland varit till allvarig olägenhet för tillämpningen. Problemet hänger samman med att kostnadsansvaret för den behandling som är avsedd att äga rum efter frigivningen ligger inte på kriminalvården utan på den kommunala socialtjänsten. Av skäl som närmare anges i det ifrågakvarande avsnittet av betänkandet föreslår vi att detta kostnadsansvar skall övergå till kriminalvården.

I samma avsnitt behandlar vi också frigångsinstitutet. Därvid hänvisar vi till den allmänna bestämmelsen i 4 § lagförslaget. Att ändamålet med straffbestämningen skall beaktas bör hindra en sådan extensiv tillämpning av frigångsinstitutet som någon gång förekommit och då utsatts för allvarlig kritik. Vidare markeras (51 § lagförslaget) att det skall föreligga ett behov av särskilda stödåtgärder hos den intagne för att frigång skall beviljas. En tillämpning av frigångsinstitutet enligt de förslagna reglerna är enligt vår uppfattning väl förenlig med fängelsestraffets ändamål. När frigång utgör en förutsättning för att åstadkomma acceptabla frigivningsförhållanden eller motverka bestående skadliga effekter av straffet och hinder mot frigång inte möter med hänsyn till kravet på samhällsskydd, skulle det tvärtom strida mot straffbestämningens ändamål att avstå från tillämpningen.

Vi föreslår ingen lagändring när det gäller förutsättningarna för intagna att delta i fritidsverksamhet utom anstalten.

Arbete och utbildning m.m. vid anstalterna behandlas i ett särskilt avsnitt. Vi föreslår att nuvarande bestämmelser om sysselsättningsplikt står fast.

I syfte att försvåra införseln av narkotika till anstalterna samt narkotikahandel mellan de intagna under anstaltsvistelsen föreslår vi skärpta bestämmelser när det gäller intagnas rätt att i anstalten inneha kontanter samt andra personliga tillhörigheter än kontanter. Vi menar härvid att intagna i slutna anstalter inte skall behöva ha någon tillgång alls till kontanter, om kriminalvården - såsom vi förespråkar - låter utfärda betalkort som kan användas vid kiosinköp och för liknande ändamål. För att hindra att annan valuta än kontanter kommer till användning vid narkotikatransaktioner mellan de intagna föreslår vi att dels de intagnas rätt till innehav i anstalten av personliga tillhörigheter skall begränsas till föremål av mindre värde, dels att överlåtelse av sådana föremål till andra intagna skall vara otillåtna.

I avsnittet om kontrollåtgärder mot intagna redovisar vi följande förslag till lagändringar.

Vi föreslår en bestämmelse som medger kriminalvården rätten att genom husrannsakan underkasta den intagnes bostadsrum i anstalten samt väskor och andra förvaringsanordningar kontroll. Kriminalvården har hittills - mot bakgrund av uttalanden i lagförarbeten - ansett sig ha sådan rätt utan särskilt lagstöd. Vi menar emellertid att regeringsformens bestämmelser om mänskliga fri- och rättigheter torde förutsätta att frågan lagregleras.

När det gäller bestämmelserna om skyddsvisitation och annan kroppsvisitation föreslår vi ingen ändring i sak. Vi förespråkar emellertid en förenkling av lagregleringen.

De kontrollåtgärder som i praktiken har störst betydelse för kampen mot narkotika i anstalterna är urinprovstagning och andra former av kroppsbesiktning. Vi anser att den nuvarande lagstiftningen i och för sig ger kriminalvården tillräckliga möjligheter att tillgripa dessa kontrollåtgärder. Den av oss föreslagna ändringen när det gäller anstaltsindelningen medför dock att den mest ingripande formen av kroppsbesiktning kommer att få användas även i sådana anstalter som nu hänförs till kategorin slutna lokalanstalter. Vi anför i sammanhanget också skäl för att kriminalvården bör införskaffa en sådan urintestapparat som medger tekniska

förutsättningar för att genom urinprovstagning konstatera om en person förvarar narkotika i kroppen.

Efter förebild i rättegångsbalken föreslår vi en regel om att proportionalitetsprincipen skall beaktas vid användningen av tvångsmedel inom kriminalvården.

En intagen som under verkställigheten i anstalt bryter mot anbefalld ordning eller meddelade anvisningar kan enligt gällande bestämmelser tilldelas disciplinär bestraffning i form av antingen varning eller tidstillägg, dvs. ett förordnande om att viss tid inte skall inräknas i verkställigheten. Vid sidan av eller ibland i stället för den såsom disciplinstraff betecknade sanktionen kan disciplinförseelsen medföra andra för den intagne negativa följder. Vanligt är att kvalifikationstiden för medgivande till permission eller annan utevistelse ändras. Det förekommer också att den intagne utsätts för s.k. "knalltransport", dvs. förflyttning till säkrare anstalt.

Vi föreslår att sådana åtgärder som nu kan motiveras bara av behandlingsskäl eller säkerhetsskäl men som i realiteten vidtas som reaktion på en disciplinär förseelse bör ingå i ett mera differentierat disciplinärt sanktionssystem. Det är i viss mån en fråga om rättssäkerhet att saker och ting ges sin rätta benämning.

Härtill kommer ytterligare ett skäl för den av oss i detta hänseende föreslagna ordningen. Frågan om s.k. fakultativ villkorlig frigivning övervägs för närvarande av Straffsystemkommittén. Det ankommer därvid på kommittén att ta ställning till frågan i vad mån den intagnes uppförande under verkställigheten skall få inverka på tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Om uppförandet skall beaktas vid prövningen av frigivningsfrågan måste detta emellertid göras på ett sådant sätt att det inte kan uppfattas som en dubbelbestraffning för förseelser som redan medfört sanktioner i annan ordning. En förutsättning för ett sådant system med fakultativ villkorlig frigivning som Straffsystemkommittén sålunda skall överväga är enligt vår mening en ordning för disciplinär bestraffning som innebär att det klart kan utredas vilka åtgärder av disciplinär natur som vidtagits mot den intagne.

Enligt nuvarande ordning kan disciplinära sanktioner tillämpas bara i fråga om förseelser som begåtts under vistelsen i anstalt. Permissionsmissbruk o dyl kan inte bestraffas disciplinärt, men föranleder regelmässigt att kvalifikationstiden för ny permission påverkas till den intagnes nackdel. Med vår inställning att åtgärder som vidtas av i realiteten disciplinära skäl skall ges sin rätta benämning följer att vi vill att disciplinsystemet skall äga tillämpning också i fråga om förseelser som begåtts i samband med permission eller annan medgiven utevistelse. Överväganden om en ordning med fakultativ villkorlig frigivning spelar också i det här sammanhanget en roll.

Som framgått av det anförda föreslår vi att beslut om ändrad kvalifikationstid för permission eller annan utevistelse samt om förflyttning av disciplinära skäl till säkrare anstalt eller avdelning formellt skall anses som disciplinära sanktioner.

När det gäller det disciplinära sanktionssystemet redovisar vi i övrigt följande överväganden och förslag.

En rimlig reaktion på inte alltför allvarliga förseelser av förstagångsnatur är att varning meddelas. Varning bör sålunda stå kvar som sanktionsform.

Viss kritik har riktats mot tidstillägget som sanktionsform. Det har ansetts som en verkninglös sanktion mot dömda med lång kvarstående verkställighetstid. När det gäller intagna med så korta straff att villkorlig frigivning inte kommer i fråga har det vidare hävdats att tidstillägget, vilket beslutas inte av domstol utan av myndighet inom kriminalvården, strider mot åtaganden i internationella konventioner. Vår uppfattning är att tidstillägget fortfarande får betraktas som ett lämpligt disciplinärt sanktionsmedel när det gäller intagna med en så kort återstående strafftid att det föreligger en tydlig koppling mellan förseelsen och disciplinbeslutets effekt. Tidstillägget bör sålunda behållas, dock med den med hänsyn till konventionsåtagandena gjorda begränsningen att tillägget i det enskilda fallet inte får medföra att den intagne är berövad friheten under längre tid än som följer av det av domstol utmätta straffet.

Den kritik som nu anförts mot användningen av tidstillägg när det gäller intagna med lång kvarstående strafftid har vi funnit berättigad. Det föreligger därför behov av ytterligare sanktionsmedel. Som sådana föreslår vi avdrag på den ersättning som utgår till intagen för deltagande i anvisad verksamhet - arbete eller studier - samt ensamvistelse i den intagnes bostadsrum. När det gäller den först nämnda sanktionsformen hänvisar vi till att löneavdrag förekommer som disciplinåtgärd i åtskilliga sammanhang. Förslag om isolering som disciplinär sanktion har framförts tidigare och då avvisats. Vårt förslag skiljer sig på så vis från det tidigare att vi menar att enrumsvistelsen skall verkställas i den intagnes bostadsrum. Därmed minskas den risk för skadeverkningar som anförts som skäl mot det tidigare förslaget. Farhågorna om skadeverkningar anser vi f.ö. något överdrivna med hänsyn till att flertalet av de intagna som kan tänkas drabbade av sanktionen har åtskillig erfarenhet av enrumsvistelse under avsevärt svårare förhållanden i samband med anhållande och häktning.

Sammanfattningsvis innefattar det av oss föreslagna differentierade sanktionssystemet följande sanktionsformer: Varning, tidstillägg, löneavdrag, förbud mot vistelse utom anstalt, förflyttning till annan avdelning eller anstalt samt ensamvistelse i den intagnes bostadsrum.

Remissinstanserna - Verkställighet av fängelsestraff (SOU 1993:76)

Prop. 1997/98:95
Bilaga 2

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Södermanlands län, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsnämnden, Stockholms andra övervakningsnämnd, Övervakningsnämnden i Borlänge, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Straffsystemkommittén (Ju 1992:06), Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Statens institutionsstyrelse, Jämställdhetsombudsmannen, Barnombudsmannen, Socialtjänstkommittén (S 1991:07), Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens invandrarverk, Malmö kommun, Örebro stad, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Domarförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Akademikerförbundet SSR, Föreningen Styresmän och Assisterter m.fl. vid Kriminalvårdsanstalterna (SAK), Föreningen Sveriges Frivårdstjänstemän, Svenska Fångvårdssällskapet, Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS), Svenska Röda korset, Svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges Frikyrkosamråd, Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ), Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige (ROKS) och Svenska Skyddsförbundet.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) har avstått från att yttra sig.

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagarna vid åklagarmyndigheten i Göteborg och vid regionåklagarmyndigheten i Kalmar, Vänersborg och Gävle.

Kriminalvårdsstyrelsen har bifogat yttrande från samtliga regionmyndigheter. Kriminalvårdsstyrelsen har också hållit en hearing med representanter för olika regionala och lokala myndigheter.

Malmö kommun har som svar i ärendet hänvisat till yttrande från kommunstyrelsens socialutskott.

Landsorganisationen i Sverige har som yttrande över remissen överlämnat yttrande från Statsanställdas förbund.

Centralorganisationen SACO/SR har som svar överlämnat yttrande från Sveriges Psykologförbund samt hänvisat till yttrandet från Akademikerförbundet SSR. Sveriges psykologförbund har i sin tur åberopat ett yttrande från leg. psykologen Stefan Andersson, ordförande i Sveriges Kriminalvårdspsykologers förening.

I yttrandet från Sveriges Frikyrkosamråd deltar även Sveriges kristna råd.

Fängelseutredningens sammanfattning av sitt slutbetänkande Kriminalvård och psykiatri (SOU 1994:5)

Fängelseutredningen lämnade i augusti 1993 sitt huvudbetänkande "Verkställighet av fängelsestraff" (SOU 1993:76), vari förslag redovisats beträffande åtskilliga frågor som angår straffverkställigheten. I förevarande slutbetänkande behandlas den kvarstående frågan om behandlingen av intagna som är psykiskt sjuka eller störda samt den näraliggande frågan om psykoterapeutisk eller annan behandling av män dömda för övergrepp mot kvinnor och barn.

Sedan gammalt gäller regler om straffrättslig särbehandling av personer som gjort sig skyldiga till brottslig gärning under inflytande av en allvarlig psykisk sjukdom. Före brottsbalkens ikraftträdande 1966 innebar särbehandlingen att den skyldige av domstol förklarades fri från straff. Beslut om tvångsvård ankom härefter på sjukvårdens myndigheter. I brottsbalken föreskrevs ursprungligen att för brott som någon begått under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur, att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, inte fick tillämpas annan påföljd än överlämnande till särskild vård, böter eller skyddstillsyn. Vidare föreskrevs i brottsbalken att som brottspåföljd kunde tillämpas överlämnande till sluten psykiatrisk vård inte bara beträffande den som vid brottstillfället handlat under inflytande av sinnessjukdom eller ett därmed jämställt tillstånd utan också den som i annat fall vid domstillfället bedömdes vara i behov av sådan vård.

Efter ändringar i brottsbalken som trätt i kraft den 1 januari 1992 gäller följande. Den som begått ett brott under påverkan av en allvarlig psykisk störning får enligt 30 kap 6 § inte dömas till fängelse. Enligt 34 kap 3 § kan rätten i stället besluta att den dömda skall överlämnas till rättspsykiatrisk vård, om det med hänsyn till hans psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat att han är intagen på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård, som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. För sådant fall kan rätten besluta att vårdens upphörande skall vara beroende av en särskild utskrivningsprövning genom domstols försorg. Överlämnande till rättspsykiatrisk vård kan enligt samma paragraf komma i fråga också beträffande den som visserligen inte begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk störning men som likväl behöver vården på grund av en sådan störning, dock att för detta fall särskild utskrivningsprövning inte får föreskrivas. Ändringen av brottsbalken innebar bl.a., förutom en grundläggande reform av utskrivningsförfarandet, att den kategori lagöverträdare vars psykiska tillstånd tidigare betecknats som jämställt med sinnessjukdom till största delen lämnats utanför den straffrättsliga särbehandlingen.

Grundläggande för den straffrättsliga särbehandlingen enligt såväl gällande regler som äldre lagstiftning är sålunda att den som är allvarligt psykiskt sjuk och behöver kvalificerad vård för sin sjukdom inte skall dömas till fängelse. Behovet av kvalificerad psykiatrisk vård kan emellertid uppkomma efter det att ett fängelsestraff redan ådömts och börjat verkställas. Den som undergår straffverkställighet kan vara i behov av psykiatriska

vårdåtgärder också om den psykiska störningen inte kan bedömas som allvarlig eller utan att vårdbehovet förutsätter intagning på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård. Det är därför ofrånkomligt att straffverkställigheten måste vara så inrättad att de intagnas behov av psykiatrisk vård kan tillgodoses.

Den nuvarande lagstiftningen om straffverkställighet har sin grund i 1974 års kriminalvårdsreform. Före denna reform låg ansvaret för att intagna fick den psykiatriska vård och behandling de behövde i allt väsentligt på kriminalvården.

Vid vissa kriminalvårdsanstalter fanns psykiatriska avdelningar. En anstalt hade ställning som sjukhus.

Genom kriminalvårdsreformen slogs som en grundläggande princip fast att kriminalvårdens intagna skulle ha samma rätt till samhällets stöd - och vårdinsatser som andra medborgare - den s.k. normaliseringsprincipen. Denna princip ansågs bäst tillgodosedd om den service som de intagna sålunda skulle vara berättigade till kunde tillhandahållas av de samhällsorgan som normalt har ansvaret. Kriminalvården borde bygga upp egna resurser endast för sådana fall där frihetsberövandet utgjorde hinder mot andra myndigheters medverkan eller där stödinsatserna uteslutande hade sin grund i kriminalvårdens rehabiliterande verksamhet.

Normaliseringsprincipen och grundsatsen om vårdansvar utanför kriminalvården ansågs tillämplig också med avseende på den psykiatriska vården. Därför var det angeläget att anknytningen av kriminalvårdsklientelet till den allmänna hälso- och sjukvården underlättades genom att intagna i största möjliga utsträckning fick vistas i omedelbar närhet till hemorten så att de lättare kunde upprätthålla kontakten med de läkare och sjukvårdsinrättningar som normalt hade vårdansvaret för dem. Fördelningen av de dömda mellan olika anstalter skulle göras i enlighet med den s.k. närhetsprincipen - en annan för kriminalvårdsreformen grundläggande princip.

Den ordning som nu gäller för psykiatrisk vård åt intagna inom kriminalvården är följande.

Kriminalvården har inga egna resurser för sluten psykiatrisk vård - dvs. vård som förutsätter att patienten läggs in på och behandlas vid sjukhus. Den slutna vården ankommer också i fråga om kriminalvårdsklientelet på den allmänna sjukvården. Ansvaret för denna ligger på landstingen. Grundläggande bestämmelser om vården och vårdansvaret finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

När det gäller sluten psykiatrisk vård skiljer man mellan tvångsvård och frivillig vård. Den psykiatriska tvångsvården regleras genom dels lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, dels lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Den sist nämnda lagen äger tillämpning -förutom beträffande den som av domstol överlämnats till rättspsykiatrisk vård - i fråga om den som undergår verkställighet av fängelsestraff.

Rättspsykiatrisk vård får ges under förutsättning att den intagne lider av en allvarlig psykisk störning, att han med hänsyn till sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har behov av psykiatrisk vård, som kan tillgodoses genom att han är intagen på en sjukvårdsinrättning, samt att han motsätter sig sådan vård eller till följd av sitt psykiska tillstånd uppenbart saknar förmåga att ge uttryck för ett grundat ställningstagande i

frågan. Vården får pågå endast så länge de angivna förutsättningarna är uppfyllda. Den skall upphöra senast när frigivning från fängelsestraffet äger rum, dock att, om ett fortsatt vårdbehov då föreligger, beslut härom kan fattas med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård. Rättspsykiatrisk vård för den som undergår fängelsestraff ges vid vårdinrättningar som för ändamålet godkänts av regeringen. För godkännande krävs att vårdinrättningen är så inrättad att frihetsberövandet av de intagna kan vidmakthållas.

Den rättspsykiatriska vården är som nämnts en tvångsvård. Den förutsätter att den intagne motsatt sig vård eller att han inte varit i stånd att lämna sitt samtycke. Sluten psykiatrisk vård för den som undergår verkställighet av fängelsestraff kan emellertid komma till stånd också när samtycke föreligger. Detta följer av bestämmelserna i 37 § KvaL (25 § fängelselagen - se SOU 1993:76). Där föreskrivs att en intagen som behöver hälso- och sjukvård skall vårdas enligt anvisningar som ges av läkare. Därvid kan läkaren, om det behövs, besluta att den intagne skall föras över till allmänt sjukhus.

En avgörande och självklar skillnad mellan rättspsykiatrisk vård och sluten psykiatrisk vård som grundas på patientens samtycke är att det endast i det först nämnda fallet finns utrymme för att med hänsyn till vårdbehovet vidmakthålla ett frihetsberövande av patienten. En patient som under vårdtiden undergår verkställighet av fängelsestraff skall emellertid ändå med anledning av straffet vara berövad sin frihet. Därför får även den frivilliga vården anordnas vid en sådan sjukvårdsinrättning som är godkänd för rättspsykiatrisk vård med de möjligheter att med tvång vidmakthålla frihetsberövandet som detta för med sig. Frivillig sluten vård kan emellertid anordnas också vid någon annan psykiatrisk sjukvårdsinrättning. Därvid ankommer det på kriminalvården att anordna den bevakning och meddela de säkerhetsföreskrifter som behövs.

När det gäller psykiatrisk vård som inte kräver inläggning och behandling vid sjukhus talar man om öppen vård. Kriminalvården har vissa egna resurser för sådan vård. Sålunda finns vid kriminalvårdsanstalterna Härlanda, Härnösand, Kumla, Malmö och Österåker psykiatriska avdelningar med sammanlagt 72 platser (före kriminalvårdsreformen 1974 uppgick antalet platser vid psykiatriska avdelningar till 264). Vid tre av anstalterna finns heltidsanställd psykiater medan de två andra har konsultpsykiater. Kriminalvårdens behov av psykiatrisk service i form av öppen vård täcks i övrigt genom vårdinsatser i anstalterna av arvoderade konsulter eller genom att den allmänna sjukvårdens psykiatriska öppenvårdsavdelningar anlitas.

Nuvarande ordning har som nämnts sin grund i 1974 års kriminalvårdsreform. Mycket har förändrats sedan reformen genomfördes. Viktigast i sammanhanget är den utveckling som ägt rum inom den psykiatriska vården. Det har sålunda skett en markant förskjutning till öppna vårdformer. Åtskilliga psykiska störningstillstånd som tidigare föranlett sjukhusvård behandlas numera inom den öppna vården. En konsekvens av denna utveckling inom den allmänna psykiatriska vården är att utrymmet för att tillämpa psykiatrisk vård som brottspåföljd i stället för fängelse efter hand minskat - en minskning som i praktiken påbörjats redan innan den nya lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård trädde i kraft.

En annan utvecklingstendens inom den psykiatriska vården har varit den s.k. sektoriseringen. Ansvar för den psykiatriska verksamheten, vilken tidigare legat på staten, har decentraliserats till enheter med geografiskt och befolkningsmässigt avgränsade verksamhetsområden. Härmed har man velat skapa de organisatoriska förutsättningarna för att så långt det är möjligt kunna erbjuda de vårdbehövande erforderlig behandling på hemorten eller i närheten av denna. För kriminalvårdens vidkommande kan det sägas att sektoriseringen i och för sig ökat angelägenheten av en konsekvent tillämpning av närhetsprincipen. Den som undergår verkställighet av ett fängelsestraff långt från hemorten har svårt att få ett eventuellt behov av psykiatrisk behandling tillgodosett genom hemortens psykiatri.

Mot detta skall ställas tendensen inom kriminalvården att vid fördelningen av anstaltsplatser alltmåra ställa närhetsprincipen åt sidan till förmån för en differentiering av de intagna med hänsyn till vad säkerheten kräver och vilka individuella behandlingsbehov som kan tillgodoses i samband med verkställigheten. Det har efter hand blivit allt vanligare att straffverkställigheten äger rum i en anstalt som ligger långt från den dömdes hemort. Våra förslag i huvudbetänkandet är ägnade att förstärka denna tendens, eftersom vi ansett att andra omständigheter än den intagnes behov av närhet till hemorten bör ges större tyngd vid fördelningen av anstaltsplatser än enligt nu gällande ordning.

De nu beskrivna utvecklingstendenserna har av åtskilliga vittnesbörd att döma, ställt kriminalvårdens myndigheter inför stora svårigheter. Den omständigheten att fängelsestraff numera tillämpas beträffande lagöverträdare som enligt tidigare praxis skulle ha överlämnats till slutna psykiatrisk vård har medfört att de psykiatriska vårdbehoven hos intagna i kriminalvårdsanstalterna ökat. Antalet vårddagar som inom den slutna psykiatriska vården har tagits i anspråk för kriminalvårdens klientel inkl. häktade har fördubblats från cirka 3 000 under budgetåret 1990/91 till drygt 6 000 under budgetåret 1992/93.

Det har framstått som tveksamt om och i vilken utsträckning kriminalvården i samarbete med psykiatrin lyckats bemästra problemen. Ibland har det hävdats att den målsättning som normaliseringsprincipen ger uttryck för - att intagna i kriminalvårdsanstalt skall ha samma rätt till samhällets stöd- och vårdinsatser som andra medborgare - inte kunnat uppfyllas när det gäller psykiatrin. Från kriminalvårdens sida har riktats kritik mot psykiatrin för dåligt samarbete och bristande intresse för att medverka med psykiatriska vårdinsatser till kriminalvårdens klientel. Psykiatrin har pekat på svårigheter att vid vanliga psykiatriska enheter ge adekvat behandling till kriminalvårdens intagna när dessa inte hör hemma inom enhetens upptagningsområde och när det på grund av rymningsrisk behövs särskilda bevakningsinsatser genom kriminalvårdens försorg.

Vårt utredningsuppdrag är att analysera de förhållanden som råder samt föreslå de förändringar som kan vara motiverade.

När det gäller analysen måste framhållas att den begränsade tid som stått till vårt förfogande inte medgett någon undersökning som ger en säker bild av vilka behov av psykiatrisk vård och behandling som föreligger när det gäller kriminalvårdens klientel och i vilken omfattning dessa behov blir tillgodosedda. Vår analys har därför måst bygga på uppskattningar som

gjorts i andra sammanhang samt på vad som redovisats till oss genom våra kontakter med företrädare för kriminalvården och psykiatrin.

Som tidigare nämnts framgår det redan av den omständigheten att antalet inom den slutna psykiatriska vården ianspråktaga vårddagar under senare år fördubblats att behovet av psykiatriska vårdinsatser för kriminalvårdens intagna ökat. En bidragande orsak till det ökade antalet vårddagar kan vara att den allmänna sjukvården under de senaste åren blivit mer benägen att tillgodose de intagnas psykiatriska vårdbehov. Det finns emellertid beräkningar som ger vid handen att det antal vårddagar som faktiskt tas i anspråk inte på långt när täcker det verkliga behovet. Sålunda har Kriminalvårdsstyrelsen i något sammanhang beräknat årsbehovet till drygt 20 000 vårddagar, medan Psykiatriutredningen angett detsamma till 9 000-11 000 vårddagar. Båda beräkningarna ger uttryck för att vårdbehövande intagna i stor omfattning skulle bli utan den vård de behöver och har rätt till.

Vad vi själva erfarit genom våra kontakter inom kriminalvården och psykiatrin ger emellertid inte något stöd för att missförhållanden skulle förekomma i sådan omfattning som nämnts. Visserligen har vi som svar på en enkät till landets samtliga kriminalvårdsanstalter från något färre än hälften av anstalterna fått uppgifter om att det skulle ha förekommit att en intagen inte fått den psykiatriska vård han behöver. Det har emellertid för flertalet av dessa anstalter rört sig om endast ett fåtal fall. Större problem i detta hänseende har redovisats i huvudsak endast från några slutna anstalter i närheten av Stockholm.

När det gäller enkäten till kriminalvårdsanstalterna skall anmärkas att den av svaren att döma vanligaste anledningen till att en intagen förvägrats sjukhusvård som han enligt anstaltens uppfattning varit i behov av varit den att anstalten genom konsultläkaren gjort en annan bedömning av vårdbehovet än läkaren vid den anlitade vårdinrättningen. Eftersom den vårdansvarige läkarens bedömning måste anses avgörande bör man enligt vår mening bortse från dessa svar vid bedömningen av frågan om missförhållanden förekommer.

Andra svar ger mera anledning till kritik mot rådande förhållanden. Det påstås sålunda ha förekommit att vårdbehövande intagna förvägrats sjukhusvård under hänvisning till platsbrist vid den anlitade vårdinrättningen, svårigheter att anordna tillfredsställande bevakning eller problem med betalningsansvaret när den intagne inte hört hemma inom vårdinrättningens upptagningsområde. Det har också förekommit att vårdinrättningen gett uttryck för en uppfattning om att vårdansvaret borde ligga på kriminalvården i stället för på den allmänna sjukvården.

Vår uppfattning - mot bakgrund av enkäten och de kontakter som vi i övrigt haft - är att problemen när det gäller att anordna erforderlig sluten psykiatrisk vård åt intagna i kriminalvårdsanstalt är av tämligen begränsad omfattning.

När det gäller att lösa de problem som dock föreligger har det på en del håll väckts tankar om att återföra ansvaret för den slutna psykiatriska vården av fängelsedömda till kriminalvården. Att inrätta ett fängelse-sjukhus. Vi förespråkar inte en sådan lösning. Skälen för detta är följande.

Lagöverträdare som till följd av en allvarlig psykisk störning är i behov av sjukhusvård under längre tid döms även enligt den nya lagstiftningen i

allmänhet inte till fängelse. När det beträffande någon som undergår straffverkställighet föreligger behov av psykiatrisk sjukhusvård rör det sig därför i allmänhet om endast akutvård eller en annars kortvarig behandlingstid. Det förefaller inte praktiskt att för detta slags vårdbehov inrätta ett fängelsesjukhus, som med nödvändighet måste ha hela landet som sitt upptagningsområde. Vad beträffar de undantagsfall då behovet av psykiatrisk sjukhusvård kan bedömas bli mera långvarigt skulle ett särskilt fängelsesjukhus vara förenat med den olägenheten att behandlingsansvaret inte kan kvarstå hos sjukhuset efter det att den intagne frigetts från sitt straff.

Till detta kommer att ett fängelsesjukhus skulle bli alldeles för litet för att kunna upprätthålla en vårdkvalitet som svarar mot vad som gäller för psykiatriska vårdinrättningar inom den allmänna sjukvården. Det nuvarande ianspråktagandet av drygt 6 000 vårddagar om året svarar mot en genomsnittlig beläggning av endast 16–17 platser. Även om vårdbehovet skulle kunna förmodas vara något större, skulle underlaget bli alltför litet för att sjukhuset skulle kunna knyta till sig kompetent personal. Det skulle vara omöjligt att bygga upp specialistkompetens inom hela det psykiatriska fältet.

Den målsättning som normaliseringsprincipen ger uttryck för måste enligt vår uppfattning upprätthållas. Därför är det nödvändigt att söka lösningen på föreliggande problem inom ramen för nuvarande ordning, dvs. med ett bibehållet vårdansvar för psykiatrin inom den allmänna sjukvården.

Som framgått av redogörelsen för enkätsvaren har en anledning till att intagna inom kriminalvården förvägrats erforderlig vård inom en allmän sjukvårdsinrättning varit den att den intagne inte hört hemma inom sjukhusets upptagningsområde. En sådan vägran kan i och för sig tänkas ha haft stöd i gällande regler. Ett sjukhus inom vars upptagningsområde en kriminalvårdsanstalt är belägen har nämligen enligt nuvarande ordning inte skyldighet att för en intagen som hör hemma utanför upptagningsområdet lämna annat än akut sjukvård. Vårdinsatser därutöver förutsätter medgivande av den intagnes hemortslandsting, som i och med ett sådant medgivande tar på sig betalningsansvaret för vården.

Vi anser att det är rimligt att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt oberoende av hemvist får komma i åtnjutande av mera än rent akuta vårdinsatser vid sjukhus i anstaltens närhet. Detta är angeläget inte minst mot bakgrund av tendensen inom kriminalvården att i allt mindre mån beakta närhetsprincipen vid fördelningen av anstaltsplatser. Vi föreslår mot bakgrund härav en ändring i hälso- och sjukvårdslagen.

För att de intagnas rätt att i förekommande fall erhålla psykiatrisk sjukhusvård skall ytterligare säkerställas föreslår vi att varje kriminalvårdsanstalt genom avtal mellan kriminalvården och landstingen knyts till en viss sjukvårdsinrättning. Därvid bör kriminalvårdens slutna anstalter företrädesvis knytas till sjukhus som godkänts för rättspsykiatrisk vård. Det är angeläget - både med hänsyn till kostnaderna och med hänsyn till vårdförutsättningarna - att så mycket som möjligt begränsa behovet av bevakningsinsatser från kriminalvårdens sida.

Det nu angivna önskemålet torde förutsätta att ytterligare sjukhus eller sjukhusavdelningar godkänns för rättspsykiatrisk vård. Därvidlag före-

ligger det problemet att ett godkännande förutsätter att sjukhuset är så inrättat att det med tillfredsställande säkerhet kan bereda vård även åt häktade med av åklagare meddelade restriktioner. Vi menar att säkerhetskraven i allmänhet kan sättas väsentligt lägre när det gäller flertalet intagna vid slutna kriminalvårdsanstalter. Vi föreslår därför att också sjukhus som inte helt uppfyller de säkerhetskrav som nu ställs skall kunna godkännas för rättspsykiatrisk vård, varvid dock godkännandet bör förses med undantag för häktade med åklagarrestriktioner samt för intagna vid anstalter som hör till den högsta säkerhetsklassen.

Som framgått av enkätsvaren hänför sig det missnöje med samarbetet med psykiatrin som man gett uttryck för vid flera kriminalvårdsanstalter till det förhållandet att anstaltens personal och den anlitate konsultläkaren gjort en annan bedömning av den intagnes vårdbehov än läkaren vid sjukhuset. Vi har stor förståelse för dessa skiljaktigheter i bedömningarna. Utvecklingen inom psykiatrin mot öppna vårdformer har gått snabbt. Sjukdomstillstånd som för bara något år sedan föranledde intagning för slutna vård behandlas nu inom den öppna vården. Det är därför förklarligt att kriminalvårdens personal i många fall ställer större krav på sjukvården än vad denna enligt nuvarande praxis är beredd att tillmötesgå. Detta kan också gälla i fråga om konsultläkare som saknar aktuell erfarenhet av vårdarbetet inom den slutna psykiatrin.

Vi föreslår att kriminalvårdens personal ges bättre kunskap om vad psykiatrin kan behandla och hur behandlingen är utformad. För bedömningen av intagnas psykiska tillstånd bör vidare anstalterna anlita vårdanknutna psykiatrer. Detta ger förutom en större säkerhet i bedömningen bättre förutsättningar för ett fungerande samarbete mellan anstalten och vårdinrättningen. Det är vidare viktigt att kriminalvården på central nivå har tillgång till en psykiater med omfattande erfarenhet av praktiskt behandlingsarbete inom den allmänna psykiatrin.

Det som hittills redovisats av våra överväganden har avsett sådana fall där den intagnes vårdbehov motiverar en inläggning på sjukhus. Som framgått av det anförda hänför sig behovet av psykiatriska insatser till förmån för kriminalvårdens klientel till den alldeles övervägande delen till åtgärder av öppenvårdskaraktär. Den öppna psykiatriska vården inom kriminalvården tillgodoses dels genom de särskilda psykiatriska avdelningarna vid fem slutna anstalter, dels genom de till anstalterna knutna konsultläkarna, dels också i någon omfattning med anlitan av den allmänna psykiatriska öppenvården.

Det är uppenbart att behovet av psykiatrisk konsultation och behandling inom kriminalvårdens anstalter ökat under senare år som en följd av den förändrade vårdideologin inom psykiatrin. Omfattningen av de vårdbehov som föreligger framgår i någon mån genom vår enkät till kriminalvårdsanstalterna och genom den klientelundersökning som redovisats i vårt huvudbetänkande. Dessa begränsade undersökningar, liksom analyser som gjorts i andra sammanhang, visar enligt vår mening klart att kriminalvården behöver en kompetens- och resursförstärkning för att kunna tillmötesgå behoven. I brist på den mera djupgående analys som vi av tidsskäl fått avstå från att göra saknar vi dock underlag för att ange någon omfattning av förstärkningsbehovet. Våra förslag är därför begränsade till att ange riktlinjerna för verksamheten.

I vårt huvudbetänkande har vi förordat att den genom kriminalvårdsreformen fastslagna närhetsprincipen för fördelningen av anstaltsplatser skall stå tillbaka för en bättre differentiering av de intagna med hänsyn till deras brottslighet och behandlingsbehov. När det gäller intagna som är psykiskt störda är differentieringen enligt vår mening särskilt angelägen. Det är viktigt att hushålla med de knappa resurserna för psykiatrisk behandling genom att inte sprida intagna med psykiska problem till alltför många anstalter. Resurserna behöver också koncentreras när det gäller den erforderliga kompetensutvecklingen för kriminalvårdens personal. Vidare skall framhållas att en blandning av psykiskt störda intagna med andra intagna i allmänhet förorsakar olägenheter för båda kategorierna.

Den differentiering som nu görs med hänsyn till intagnas psykiatriska behandlingsbehov avser placeringen på psykiatrisk avdelning. Vi utgår från att dessa avdelningar skall bestå. De bör tas i anspråk för intagna som har ett mera kontinuerligt behandlingsbehov eller som - utan att sluten vård kommer i fråga - behöver sådan behandling som inte kan ges på normalavdelning. Det är enligt vår mening inte osannolikt att antalet platser vid de psykiatriska avdelningarna behöver utökas eller att ytterligare någon avdelning behöver öppnas. Alternativt kan emellertid övervägas att vissa anstalter utan särskild psykiatrisk avdelning tillförs resurser genom att insatserna av konsultläkare där utökas.

Vi har uppmärksammat att en viss kategori psykiskt störda intagna vållar särskilda problem för straffverkställigheten. Det gäller intagna med personlighetsstörningar som tar sig uttryck i ett utagerande beteende, förhöjd aggressivitet och benägenhet för självdestruktiva handlingar. Många av dessa har symptom som enligt tidigare praxis skulle ha jämförts med sinnessjukdom och föranlett intagning för sluten psykiatrisk vård. Att sluten vård inte längre kommer i fråga beror i första hand på att de personlighetsstördas psykiska tillstånd i allmänhet inte anses behandlingsbart och psykiatrisk vård därför oftast är verkningslös.

Intagna som hör till den här nämnda kategorin utgör ett störande inslag i åtskilliga anstalter. De får ofta själva illa av verkställigheten och deras uppträdande inverkar många gånger negativt på behandlingen av andra intagna. Eftersom den grupp som har mer djupgående personlighetsstörningar till stor del är ny för kriminalvården saknar personalen tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att på ett tillfredsställande sätt ta hand om problemen.

Vårt förslag när det gäller kategorin personlighetsstörda innebär att specialavdelningar inrättas. Dessa avdelningar har vi benämnt stödavdelningar. Till en sådan avdelning bör rekryteras personal med mental-skötarutbildning. Psykolog bör vara knuten till avdelningen. Verksamheten bör utformas så att de intagna om möjligt undviker att råka in i konflikter. Det gäller att försöka begränsa skadeverkningarna av anstaltsvistelsen.

Till en stödavdelning bör hänföras intagna som i en annan anstalt eller avdelning till följd av sin personlighetsstörning eller psykiska särart uppträtt störande för sin omgivning och vars psykiska problem är av den beskaffenhet att någon egentlig vård inte står till buds. Vi räknar med att det bör inrättas några stödavdelningar. Dessa bör företrädesvis knytas till anstalter med psykiatriska avdelningar. Även om de intagna vid en stödavdelning inte kontinuerligt är i behov av psykiatriska behandlingså-

gärder kan det beträffande flera av dem ibland uppkomma ett akut behov av en psykiatrisk konsultation som i så fall med kort varsel kan ombesörjas genom läkare vid den psykiatriska avdelningen. Det förekommer också att vissa personlighetsstörningar efter hand kan utveckla sig i riktning mot en psykosjukdom, t.ex. paranoid psykos och schizofreni, vilket kan aktualisera en intagning för sluten vård.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt ta upp frågor som rör behandlingen av dem som avtjänar straff för sexualbrott. Eftersom sexualbrottslighet enligt en samstämmig bedömning av den expertis som finns på området i flertalet fall har sin grund i psykisk störning äger det som hittills redovisats i och för sig tillämpning också i fråga om de sexualbrottsdömda. Av olika skäl förtjänar dock frågor som rör straffverkställigheten för denna kategori intagna att uppmärksammas särskilt.

Ett speciellt problem när det gäller intagna som är dömda för sexualbrott är att dessa ofta utsätts för våld, hot och andra trakasserier från medintagna. Sådant får inte förekomma och kriminalvården har ett självklart ansvar för att det inte sker. Det fortfarande vanligaste sättet att bereda skydd åt dessa intagna är att placera dem i frivillig isolering på s.k ro-avdelningar. Under senare år har en stor del av de sexualbrottsdömda också koncentrerats till särskilda avdelningar och anstalter. Sådana avdelningar finns eller skall inrättas vid kriminalvårdsanstalterna Kristianstad Centrum, Malmö, Norrtälje, Kalmar, Mariefred, Skenäs, Skogome och Härnösand.

Behovet av skydd mot trakasserier är dock inte den enda anledningen till att särskilda anstaltsavdelningar för sexualbrottsdömda börjat inrättas. Syftet med avdelningarna är främst att dessa skall kunna erbjuda de intagna adekvat psykoterapeutisk behandling. Längst i utvecklingen i fråga om behandlingsverksamheten har Skogomeanstalten kommit. Till denna har knutits tre halvtidsanställda psykologer.

Riksdagens justitieutskott har i flera sammanhang understrukt att det är viktigt att verkställigheten av fängelsestraffet utnyttjas för att rehabilitera personer som dömts för vålds- och sexualbrott och att det därför är angeläget att den behandlingsverksamhet som på detta område bedrivs inom kriminalvården ytterligare utökas och intensifieras. Målet måste enligt vad utskottet uttalat och riksdagen härefter gett regeringen tillkänna vara att de intagna som vill ha och har behov av behandling skall kunna erhålla sådan.

Vår uppgift enligt direktiven är att klarlägga hur stort behovet är av särskild behandling åt sexualbrottsdömda och hur den av riksdagen angivna målsättningen bör förverkligas.

Antalet intagna som avtjänar straff för sexualbrott har under ett förhållandevis kort tidsperspektiv mer än fördubblats. I september 1987 uppgick sålunda antalet intagna som dömts för denna typ av brott till 159. Motsvarande tal för oktober 1993 var 327. Den kraftiga ökningen har i huvudsak två skilda förklaringar. En är att förskjutningen inom psykiatri mot öppna vårdformer medfört att en större andel sexualbrottslingar numera döms till fängelse i stället för sluten psykiatrisk vård. En annan förklaring är att benägenheten att anmäla och lagföra sexualbrott efter hand blivit större.

En utgångspunkt för kriminalvårdens rehabiliterande verksamhet är att behandlingsåtgärder förutsätter medgivande från den intagnes sida. Det kan

enligt vår mening inte komma i fråga att frångå denna princip när det gäller den behandling av sexualbrottsdömda som avses. Erfarenhetsmässigt räknar man med att omkring tre fjärdedelar av dem som erbjuds behandling accepterar sådan. Detta skulle innebära att den av riksdagen önskade målsättningen förutsätter en behandlingskapacitet beräknad för 200-250 intagna.

Behandling av sexualbrottsdömda i anslutning till verkställigheten av fängelsestraff förekommer också i andra länder. Längst erfarenhet av sådan behandlingsverksamhet har man i USA där också verksamhetens omfattning är den största. Vi har tagit del av såväl amerikanska som inhemska undersökningar angående olika behandlingsprojekt.

Mot bakgrund av vad vi sålunda erfarit måste vi slå fast att det inte finns några verkligt säkra belägg för att den behandling av sexualbrottsdömda som bedrivs enligt olika koncept är framgångsrik. Vissa undersökningar tyder dock på att kvalificerad psykoterapeutisk behandling kan ge en positiv effekt i form av minskad återfallsfrekvens. Sammanfattningsvis föreligger emellertid en betydande osäkerhet om hur man bäst behandlar män som gjort sig skyldiga till sexualbrott. Forskningen på området är eftersatt och behöver intensifieras.

Vår uppfattning är att endast kvalificerad psykoterapeutisk behandling som har stöd i vedertagen vetenskap på området bör komma i fråga. Behandlingen är långvarig och måste i allmänhet fortgå även efter villkorlig frigivning. Ansvar för behandlingen bör ovillkorligen ligga på psykolog eller läkare. Annan personal kan dock medverka och kan spela en viktig roll när det gäller att påverka sexualbrottsintagna att påbörja vård. Den omständigheten att behandlingen i allmänhet bör fortgå efter det att straffet avtjänats förutsätter en samverkan med frivården samt med vårdansvariga inom landsting och kommuner.

I den allmänna debatten har ofta s.k. kemisk kastrering eller hormonbehandling nämnts som ett tänkbart sätt att komma till rätta med sexualbrottslighet. Metoden används i viss omfattning i Danmark. Såvitt vi har förstått kan hormonbehandlingen i vissa fall användas som ett led i en psykoterapeutisk behandling av sexualförbrytare - däremot inte med framgång som en fristående behandlingsmetod. Vi tar inte ställning till i vad mån hormonbehandlingen bör få förekomma. Vår inställning är den att behandlingsverksamheten för närvarande varken kan eller bör låsas fast i bestämda former utan måste hållas öppen för den utveckling på området som förhoppningsvis kan komma. Vi förutsätter att kriminalvården och Socialstyrelsen i samverkan ägnar fortsatt uppmärksamhet åt frågan om lämpliga behandlingsmetoder och därvid också beaktar i vad mån hormonbehandling kan komma i fråga.

Den av riksdagen uttalade målsättningen att de sexualbrottsdömda som vill ha och behöver behandling skall erbjudas sådan kan inte uppfyllas utan ett väsentligt tillskott av resurser till kriminalvården. Den förstärkning som krävs såväl kvantitativt som kvalitativt kan enligt vår bedömning inte åstadkommas inom ramen för de resurser som kriminalvården nu har till sitt förfogande. Frågan om en sådan resursförstärkning fordrar ett förnyat politiskt ställningstagande.

Den utbyggnad av behandlingsverksamhet för sexualbrottsdömda som nu är på gång utgör ett värdefullt steg på vägen. Inrättandet av särskilda anstalter eller avdelningar för sexualbrottsdömda ligger i linje med den differentiering av de intagna som vi förespråkar.

Prop. 1997/98:95
Bilaga 3

Remissinstanserna - Kriminalvård och psykiatri (SOU 1994:5)

Prop. 1997/98:95
Bilaga 4

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän(JO), Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Luleå tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsnämnden, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Socialstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Statens institutionsstyrelse, Kommissionen om våld mot kvinnor (S 1993:11), Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik (SPU), Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Medicinska forskningsrådet, SPRI, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Statens invandrarverk, Landstingsförbundet, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Östergötlands län, Landstinget i Kronobergs län, Landstinget i Västernorrlands län, Malmö kommun, Örebro stad, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges läkarförbund, Sveriges Psykologförbund, Akademikerförbundet SSR, Föreningen Sveriges Frivårdstjänstemän, Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS), Svenska röda korset, Sveriges Kristna råd, Brottsofferjourernas Riksförbund (BOJ), Riksorganisationen för Kvinnojourer i Sverige (ROKS), Svenska Skyddsförbundet, Riksförbundet för social- och mental hälsa (RSMH), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och Svenska Föreningen för rättspsykiatriskt samarbete (SFRS).

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Göteborg samt från överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna i Gävle, Kalmar och Vänersborg. Rikspolisstyrelsen har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Akademikerförbundet SSR har bifogat yttrande från SACO inom kriminalvården. Svenska Skyddsförbundet har bifogat yttrande från professor Lars Lidberg.

Rådet för medinsk-etiska frågor (S 1985:A), Svenska kommunförbundet, Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) och Landsorganisationen i Sverige (LO) har avstått från att yttra sig över betänkandet. Centralorganisationen SACO/SR har avstått från att yttra sig och i stället hänvisat till yttranden från Akademikerförbundet SSR, Sveriges Läkarförbund och Sveriges Psykologförbund.

Sammanfattningen i promemorian Användning av privata vaktbolag för bevakningsuppdrag inom kriminalvården

I promemorian föreslås att kriminalvården ges möjlighet att anlita väktare från auktoriserat bevakningsbolag för att utföra bevakningsuppdrag när en intagen eller häktad skall vistas utanför anstalten eller häktet. Bestämmelser om detta bör tas in i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Nedre Norrland, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Datainspektionen, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Statstjänstemannaförbundet, SEKO och Securitas Sverige AB.

Sveriges Socionomers Riksförbund, Föreningen Styresmän och Assistenterna (SAK) och Svenska Säkerhetsföretag (SWESEC) har avstått från att yttra sig.

Lagrådsremissens lagförslag

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt²

dels att 3, 7, 8, 10–12, 14, 18, 20 a–22, 32, 34, 35 och 60 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt skall med hänsyn till graden av säkerhet vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kan en sluten avdelning inrättas som *specialavdelning* med särskild övervakning och begränsad gemenskap mellan de intagna.

Regeringen eller den myndighet, som regeringen bestämmer, beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som skall vara *specialavdelningar*.

Vad i denna lag sägs om *en öppen* eller *en sluten anstalt* gäller även *en öppen* eller *en sluten avdelning* av *en anstalt*.

Föreslagen lydelse

3 §³

En kriminalvårdsanstalt eller en avdelning av en anstalt skall med hänsyn till graden av säkerhet vara öppen eller sluten. För placering av sådana intagna som avses i 20 a § kan en sluten avdelning inrättas som *säkerhetsavdelning* med särskild övervakning och begränsad gemenskap mellan de intagna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar vilka anstalter eller anstaltsavdelningar som skall vara öppna eller slutna och vilka slutna avdelningar som skall vara *säkerhetsavdelningar*.

Vad i denna lag sägs om *öppna* eller *slutna anstalter* gäller även *öppna* eller *slutna avdelningar* av *anstalter*.

² Lagen omtryckt 1990:1011

³ Senaste lydelse 1995:492

7 §⁴

Vid fördelning av de intagna mellan öppna och slutna anstalter skall följande iakttas.

En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

Den som undergår fängelse i lägst fyra år och den som i annat fall har dömts till fängelse i lägst två år för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling som avser narkotika eller för försök, förberedelse, stämpling eller medverkan till brott som nu angetts skall placeras i en sluten anstalt, om det med hänsyn till arten av hans brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att avvika eller fortsätta en brottslig verksamhet av allvarlig karaktär innan verkställigheten i anstalt har avslutats. Placeringen skall företrädesvis ske i en sådan anstalt eller avdelning av anstalt som är särskilt lämpad

En intagen bör placeras i en öppen anstalt, om inte placering i en sluten anstalt är nödvändig av säkerhetsskäl eller för att den intagne skall få möjlighet till sådant arbete eller sådan undervisning, utbildning eller särskild behandling som inte lämpligen kan ordnas i en öppen anstalt. Vid bedömningen av om det av säkerhetsskäl är nödvändigt med placering i en sluten anstalt skall bland andra omständigheter beaktas om det finns risk för att den intagne skall avvika *eller fortsätta med brottslig verksamhet*. Vidare skall den som kan befaras missbruka eller på annat sätt ta befattning med narkotika under verkställigheten företrädesvis placeras i en sluten anstalt.

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 samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§. Om det finns särskilda skäl skall sådana villkor beslutas också för den som i annat fall dömts till fängelse i lägst två år.

⁴ Senaste lydelse 1995:492

att tillgodose kraven på hög säkerhet.

Prövning av om placering i slutan anstalt skall ske med stöd av tredje stycket skall ske så snart verkställighet påbörjas eller annars så snart det finns anledning till det. Ett beslut om sådan placering skall omprövas när det finns anledning till det, dock alltid inom sex månader från föregående prövning.

Prövning av vilka villkor som skall gälla för verkställigheten enligt tredje stycket skall ske så snart verkställighet påbörjas eller annars så snart det finns anledning till det. Villkoren skall omprövas när det finns anledning till det.

Beslut om anstaltsplacering, förflyttning till annan anstalt samt permissioner och vistelser utanför anstalt enligt 11, 14, 32 och 34 §§ får inte strida mot de särskilda villkoren.

8 §

En intagen som inte har fyllt arton år får inte placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans bästa. Han skall hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

Vid placering av intagen som ej fyllt 21 år skall särskilt beaktas att han, om ej särskilda skäl föranleder annat, hålles åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället.

En intagen som inte har fyllt tjuogoett år skall, om inte särskilda skäl föranleder annat, hållas åtskild från sådana intagna som kan inverka menligt på hans anpassning i samhället. Den som inte placeras på en öppen anstalt skall företrädesvis placeras i en anstalt med särskild verksamhet för yngre intagna.

8 a §

En kvinna skall normalt placeras i en anstalt som är avsedd för enbart kvinnor. En kvinna får inte utan eget medgivande placeras i en anstalt där hon vistas tillsammans med manliga intagna.

Intagen skall beredas *lämpligt* arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i *arbetslivet*.

Har intagen behov av *undervisning, utbildning, arbetsträning eller någon annan sysselsättning* eller av medicinspsykologisk eller någon annan särskild behandling, *skall sådan beredas* honom under arbetstiden, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och *den intagnes* förutsättningar.

En intagen skall beredas arbete, *undervisning, utbildning, arbets-
träning, brotts- och missbruks-
relaterade program eller någon
annan lämplig sysselsättning* som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i *samhället*.

Har *en* intagen behov av medicinspsykologisk eller någon annan särskild behandling *skall den ges* honom under arbetstiden, om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och *hans* förutsättningar.

11 §⁵

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utanför anstalten. *Detta gäller inte en intagen som avses i 7 § tredje stycket.*

För att underlätta anpassningen i samhället kan en intagen medges att *få vistas* utanför anstalten under arbetstid *för att* utföra arbete, delta i undervisning *eller* utbildning, *få behandling* eller *delta i någon* annan särskilt anordnad verksamhet.

Sådan vistelse får dock inte medges om det särskilt kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. För vistelsen får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat.

Vid prövning av medgivande för en intagen att utföra arbete eller delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet utanför

⁵ Senaste lydelse 1995:492.

anstalten skall särskilt beaktas, om den intagne behöver inskolning i arbetslivet eller om ett medgivande annars kan antas väsentligt förbättra hans möjligheter att försörja sig efter frigivningen.

Av 7 § följer att beslut enligt denna bestämmelse om vistelse utanför anstalten inte får strida mot de särskilda villkor som kan gälla för verkställigheten.

12 §

Intagen är skyldig att utföra det arbete, delta i den undervisning, utbildning eller arbetsträning eller ha den sysselsättning i övrigt som anvisas honom. Den som erhåller ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som erhåller förtidspension eller sjukbidrag enligt nämnda lag får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom.

En intagen är skyldig att ha den sysselsättning som anvisas honom. Den som får ålderspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring får dock inte åläggas att ha någon sysselsättning, och den som får förtidspension eller sjukbidrag enligt den lagen får åläggas att ha sysselsättning bara av den art och omfattning som kan anses lämplig för honom.

14 §

Intagen skall beredas tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han bör uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör han få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Om det lämpligen kan ske, bör intagen beredas tillfälle att utom anstalten på fritid delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som

En intagen skall ges tillfälle till lämplig fritidssysselsättning. Han bör uppmuntras att ägna sig åt egna intressen som kan bidra till hans utveckling. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör han få möjligheter att genom tidningar, radio och television följa vad som händer i omvärlden. Hans behov av förströelse bör tillgodoses i skälig omfattning.

Om det lämpligen kan ske, bör en intagen ges tillfälle att vistas utanför anstalten för att på fritiden delta i sådan föreningsverksamhet eller annan

är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. Därvid kan föreskrivas att den intagne skall stå under tillsyn.

Andra stycket gäller ej en intagen som avses i 7 § tredje stycket.

liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället. *För sådan vistelse får ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat.* Därvid kan föreskrivas att den intagne skall stå under tillsyn.

Sådan vistelse utanför anstalten får inte medges om det särskilt kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.

Av 7 § följer att beslut enligt andra stycket om vistelse utanför anstalten inte får strida mot de särskilda villkor som kan gälla för verkställigheten.

En intagen får på egen begäran *ha anvisad* sysselsättning i enrum, om lämplig plats *kan beredas honom* och särskilda skäl inte talar mot det. *Medgivande härill* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Läkare skall undersöka en intagen som *har anvisad sysselsättning* i enrum, om det behövs med hänsyn till *dennes* tillstånd. Har den intagne *haft sysselsättning i enrum* under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan undersökning alltid äga rum.

18 §

En intagen får på egen begäran *avtjäna sitt straff* i enrum *avskild från andra intagna*, om *det finns någon* lämplig plats för *den intagnes* sysselsättning och särskilda skäl inte talar mot det. *Ett medgivande till en sådan avskildhet* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

Läkare skall undersöka en intagen som *avtjänar sitt straff* i enrum, om det behövs med hänsyn till *hans* tillstånd. Har den intagne *inte vistats tillsammans med andra intagna* under en sammanhängande tid av en månad, skall en sådan undersökning alltid äga rum.

20 a §

Finns det i fall som avses i 20 § andra stycket anledning anta att

Finns det i fall som avses i 20 § andra stycket anledning anta att

de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid, får den intagne placeras på en *specialavdelning*.

En intagen får också placeras på en *specialavdelning*, om det finns särskild anledning anta att det *är påkallat* för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en *specialavdelning* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

de förhållanden som där avses kommer att bestå en längre tid, får den intagne placeras på en *säkerhetsavdelning*.

En intagen får också placeras på en *säkerhetsavdelning*, om det finns särskild anledning anta att det *behövs* för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Ett beslut om placering på en *säkerhetsavdelning* skall omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.

En intagen har rätt att i stället för placering på en säkerhetsavdelning avtjäna sitt straff i enrum avskild från andra intagna om inte

- 1. särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar mot det, eller*
- 2. det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han inte placeras utanför säkerhetsavdelningen.*

21 §

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

En intagen som hålls avskild från andra intagna enligt 20 § *eller* 20 a § skall få den lättnad i avskildheten som är möjlig.

22 §

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall *utredning ske rörande* de omständigheter som inverkar på frågans avgörande.

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. *Annan intagen* som hålls *avskild* enligt 20 § och *sådan intagen* som är placerad på en *specialavdelning* skall undersökas av läkare, om

Innan beslut meddelas om en åtgärd enligt 20 eller 20 a § och vid omprövning av ett sådant beslut skall de omständigheter *utredas* som inverkar på frågans avgörande.

Den som hålls avskild på grund av att han är farlig för sin egen säkerhet till liv eller hälsa skall undersökas av läkare så snart det kan ske. *Andra intagna* som hålls *avskilda* enligt 20 § *eller* 20 a § och *sådana intagna* som är *placerade* på en *säkerhetsavdelning* skall undersökas av

det behövs med hänsyn till *den intagnes* tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Över vad som *förekommit* vid utredning enligt första stycket skall *protokoll föras*.

läkare, om det behövs med hänsyn till *deras* tillstånd. Har en intagen hållits avskild under en sammanhängande tid av en månad skall en sådan undersökning alltid äga rum.

Protokoll skall föras över vad som *kommit fram* vid utredning enligt första stycket.

32 §

För att underlätta anpassningen i samhället kan intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (*korttidspermission*), om *ej* påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk *föreligger*. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Korttidspermission får också ges, om annan särskild anledning *föreligger* än som anges i första stycket.

En intagen som avses i 7 § tredje stycket får ej beviljas korttidspermission med stöd av första stycket och får i övrigt beviljas sådan permission endast om synnerliga skäl föreligger därtill.

För *korttidspermission* får ställas de villkor som kan anses *erforderliga beträffande* vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Är noggrann tillsyn *behövlig*, kan föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning. *Intagna som avses i tredje stycket skall vara ställda under bevakning.*

För att underlätta anpassningen i samhället kan *en* intagen beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (*normalpermission*), om *det inte finns* påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk. Vid bedömningen skall särskilt beaktas om den intagne har nyttjat eller förfarit olagligt med narkotika inom anstalten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna urinprov enligt 52 d §.

Permission får också ges, om *det finns någon* annan särskild anledning än *den* som anges i första stycket (*särskild permission*).

För *normalpermission* eller *särskild permission* får ställas de villkor som kan anses *nödvändiga när det gäller* vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. Om noggrann tillsyn *behövs*, kan *det* föreskrivas att den intagne under permissionen skall vara ställd under bevakning.

Av 7 § följer att beslut om permission inte får strida mot de

34 §⁶

Kan en intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, kan han få medgivande att för sådant ändamål vistas utanför anstalten under lämplig tid, om särskilda skäl föreligger. Därvid skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

För vistelsen skall de villkor ställas som kan anses *erforderliga*. I samband med vård eller annan behandling får det föreskrivas att den intagne skall vara skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel.

Vistelse *utom* anstalt för vård eller behandling bör inte påbörjas så tidigt att den planerade vård- eller behandlingstiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden.

Första stycket gäller ej en intagen som avses i 7 § tredje stycket.

Kan en intagen genom vistelse utanför anstalt bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället, kan han få medgivande att för *ett* sådant ändamål vistas utanför anstalten under lämplig tid, om *det finns* särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas om den intagne behöver vård eller annan behandling mot missbruk av beroendeframkallande medel.

För vistelsen skall de villkor ställas som kan anses *nödvändiga*. I samband med vård eller *någon* annan behandling får det föreskrivas att den intagne skall vara skyldig att lämna blod-, urin- eller utandningsprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel *eller något sådant dopningsmedel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Om det finns särskilda skäl kan vid beslut enligt första stycket meddelas föreskrift enligt 26 kap. 15 § första stycket 3 brottsbalken att gälla för tid efter villkorlig frigivning.*

Vistelse *utanför* anstalt för vård eller behandling bör inte påbörjas så tidigt att den planerade vård- eller behandlingstiden blir kortare än den beräknade återstående verkställighetstiden.

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

⁶ Senaste lydelse 1993:210

35 §⁷

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den *intagnes förflyttning* till öppen anstalt, *permissioner och vistelser* utanför anstalten enligt 32-34 §§, *frigivning, rymning och uteblivande* efter permission.

Har målsäganden begärt underrättelse, skall den lämnas *beträffande* frigivning lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid, skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om *följande*:

- i vilken *anstalt* den intagne befinner sig,
- om den *intagne förflyttas* till öppen anstalt,
- om den *intagne får permission* enligt 32 § eller 33 §,
- om den *intagne vistas* utanför *anstalt* enligt 11, 14, 34, 37 eller 43 §§,
- om den *intagne frigges*,
- om den *intagne rymmer*, och
- om den *intagne uteblir* efter permission.

Har målsäganden begärt underrättelse, skall den *vid* frigivning lämnas *i* lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt.

Underrättelsen skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall.

Underrättelse behöver inte lämnas om den kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa. Detsamma gäller om en vistelse utanför anstalten på grund av bevakning eller omständigheterna i övrigt har en sådan utformning att en underrättelse framstår som uppenbart obehövlig.

60 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan föreskriva om* överflyttning till någon annan kriminalvårdsmyndighet än *kriminalvårdsstyrelsen* eller till tjänstemän

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *får flytta över* övervakningsnämndens befogenhet enligt 54 och 55 §§ samt *Kriminalvårdsstyrelsens* befogenhet enligt

⁷ Senaste lydelse 1994:422

inom kriminalvården av övervakningsnämnds befogenhet enligt 54 och 55 §§ samt av kriminalvårdsstyrelsens befogenhet enligt denna lag i andra fall än som avses i 20 § andra stycket samt 20 a §.

denna lag i andra fall än som avses i 20 § andra stycket eller 20 a §. *Befogenheterna får flyttas över till någon annan kriminalvårdsmyndighet än Kriminalvårdsstyrelsen eller till tjänstemän inom kriminalvården.*

Kriminalvårdsstyrelsen eller den kriminalvårdsmyndighet som styrelsen bestämmer får förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att, inom ramen för sin anställning där utföra vissa bevakningsuppdrag, när en intagen skall vistas utanför anstalten. Om det finns särskilda skäl får förordnandet även avse vissa bevakningsuppgifter inom anstalten. I förordnandet skall uppdragets art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas. Bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) skall tillämpas på väktaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999. Den som före ikraftträdandet har placerats i slutan stalt efter prövning enligt 7 § tredje stycket i dess äldre lydelse skall meddelas beslut om särskilda villkor för verkställigheten enligt 7 § tredje stycket.

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:371) om
behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Prop. 1997/98:95
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. att det i lagen skall införas en ny paragraf, 16 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*16 e §
Kriminalvårdsstyrelsen eller den
kriminalvårdsmyndighet som
styrelsen bestämmer får förordna
en väktare i ett auktoriserat
bevakningsföretag att, inom ramen
för sin anställning där, utföra vissa
bevakningsuppdrag när en häktad
skall vistas utanför förvarings-
lokalen. Om det finns särskilda
skäl får ett sådant förordnande
även avse vissa bevaknings-
uppgifter inom förvaringslokalen. I
förordnandet skall uppdragets art
och omfattning anges. Förord-
nandet får återkallas. Bestäm-
melseerna i sekretesslagen
(1980:100) skall tillämpas på
väktaren.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387) att det skall införas en ny paragraf, 23 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 a §

Polismyndigheten meddelar förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. Ett förordnande för en arrestantvakt får avse även bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen. I förordnandet skall verksamhetens art och omfattning anges. Förordnandet får återkallas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1998-02-20

Närvarande: f.d. justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet Sigvard Holstad, justitierådet Ingegerd Westlander.

Enligt en lagrådsremiss den 22 januari 1998 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt,
2. lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.,
3. lag om ändring i polislagen (1984:387).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Stefan Reimer.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

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

7 §

I tredje stycket av denna paragraf anges för vilka intagna det skall "särskilt beslutas" om de villkor som skall gälla för verkställigheten beträffande anstaltsplacering samt permissioner och vistelser utanför anstalt. Huvudgruppen utgörs därvid av de som "avtjänar" fängelse i lägst fyra år. Av motiven framgår att en förverkad villkorlig frigivning från ett tidigare straff ibland kan medföra att ifrågavarande förutsättning skall anses uppfylld. Vid sådant förhållande bör uttrycket "den som i annat fall" i andra meningen i stycket ersättas med orden "annan intagen som".

I det fjärde stycket anges när den prövning som skall mynna ut i ett beslut enligt tredje stycket skall ske. Med hänsyn till att resultatet av prövningen i fortsättningen benämns "de särskilda villkoren" eller "särskilda villkor" förordar Lagrådet att ordet "särskilda" sätts in framför ordet "villkor" i första meningen. Uttrycket "det finns anledning därtill" i slutet på samma mening, vilket syftar på fall där det på grund av något som inträffat under verkställighetstiden blir aktuellt att pröva frågan om särskilda villkor för den som dömts till fängelse i lägst två år, bör lämpligen ersättas med "behov därav uppkommer".

Beträffande det föreslagna femte stycket i paragrafen förordar Lagrådet att orden "får inte strida mot de särskilda villkoren" byts ut mot "som strider mot de särskilda villkoren får inte meddelas".

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ungas placering i anstalt.

I första stycket har av hänsyn till FN:s barnkonvention tagits in en undantagsföreskrift från huvudregeln, att den som inte har fyllt arton år inte får placeras i en anstalt där han vistas tillsammans med intagna över arton år, nämligen "om det inte kan anses vara till hans bästa". Enligt Lagrådet skulle avsikten bakom föreskriften komma till tydligare uttryck med följande lydelse: "om inte en sådan placering bedöms vara till hans övervägande fördel".

Lagrådet förordar vidare att det i andra stycket första meningen klargörs att där givna bestämmelser avser en intagen som har fyllt arton men inte tjuugoett år. Eftersom den föreslagna andra meningen i samma stycke rimligen bör gälla båda de aktuella åldersgrupperna föreslår Lagrådet också att denna mening får utgöra ett självständigt tredje stycke med följande inledning: "Den som inte har fyllt tjuugoett år och som inte"

10 §

Med hänsyn till att det i skilda paragrafer i lagen görs åtskillnad mellan arbetstid och fritid föreslår Lagrådet, att orden "under arbetstid" förs in i första stycket efter ordet "skall".

Förslaget i andra stycket har utformats med utgångspunkt från den gällande regleringen i samma stycke. Enligt Lagrådets mening kan tvekan uppstå om regleringens rätta innebörd. Ordalagen tyder närmast på att prövningen gäller om den aktuella behandlingen kan beredas den intagne under arbetstiden. De angivna kriterierna för prövningen, nämligen "om det kan ske med hänsyn till anstaltstidens längd och den intagnes förutsättningar" leder tankarna i motsatt riktning. Förarbetena till paragrafen ger också belägg för att vad prövningen i första hand gäller är om verksamheten eller behandlingen skall komma till stand.

Frågan om det föreslagna andra styckets avsedda innebörd bör på grund av det anförda ägnas ytterligare uppmärksamhet i lagstiftningsärendet. Är arbetstiden i sammanhanget av underordnad betydelse kan en lösning vara, att orden "den ges" byts ut mot "sådan beredas" samtidigt som "under arbetstiden" utgår ur meningen. I en ny andra mening kan i så fall lämpligen föreskrivas att behandlingen om möjligt skall ske under arbetstid.

11 §

Enligt denna paragraf kan en intagen för att anpassningen i samhället skall underlättas medges att utanför anstalten under arbetstid utföra arbete eller delta i utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet, s.k. frigång.

Enligt andra stycket första meningen får sådan vistelse utanför anstalten inte medges om det särskilt kan befaras att det finns flyktfara, recidivfara eller fara för missbruk av olika slag. Enligt författningskommentaren krävs att det finns någon konkret omständighet som medför att sådana risker som avses kan befaras. Lagrådet anser att denna avsikt klarare

skulle framgå med formuleringen "om det på grund av viss omständighet kan befaras".

Enligt den andra meningen i andra stycket får för vistelsen ställas de villkor som kan anses nödvändiga när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat. I remissen nämns särskilt att det kan vara nödvändigt att t.ex. uppställa förbud mot alkoholförtäring.

Lagrådet menar att den angivna exemplifieringen inte lämpar sig särskilt väl för de vistelser utom anstalt som det här är fråga om. Efter mönster från 34 § framstår det som mer ändamålsenligt att här bara föreskriva att det för vistelsen får ställas de villkor som kan anses nödvändiga.

I tredje stycket anges vad som särskilt skall beaktas vid prövningen av medgivande enligt andra stycket. Lagrådet föreslår att texten förenklas enligt följande: "Vid prövning enligt andra stycket av frågan om medgivande skall särskilt beaktas, om ... efter frigivningen."

12 §

I första meningen föreskrivs att en intagen är skyldig att ha den sysselsättning som anvisas honom. Lagrådet förordar formuleringen: "En intagen är skyldig att delta i den verksamhet eller den sysselsättning i övrigt som anvisas honom."

14 §

I konsekvens med vad Lagrådet har föreslagit i anslutning till 11 § andra stycket andra meningen, föreslår Lagrådet att orden "när det gäller vistelseort, anmälningsskyldighet eller annat" i andra stycket i förevarande paragraf slopas.

I fråga om uttrycket "särskilt kan befaras" i paragrafens tredje stycke hänvisas till vad lagrådet har uttalat i anslutning till 11 § andra stycket.

18 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att en intagen på egen begäran skall få vistas avskild från andra intagna. Vissa ändringar i förtydligande syfte föreslås bl.a. i första stycket första meningen och i andra stycket första meningen.

Enligt Lagrådets mening kan första stycket första meningen lämpligen ges följande lydelse:

"En intagen får på egen begäran vistas avskild från andra intagna om det finns lämpliga förutsättningar för det och särskilda skäl inte talar däremot."

Om förslaget följs bör andra stycket andra meningen erhålla följande lydelse:

"Läkare skall undersöka en intagen som på grund av medgivande enligt första stycket vistas avskild från andra om det behövs med hänsyn till den intagnes hälsotillstånd."

20 a §

Enligt ett nytt fjärde stycke har en intagen i princip rätt att i stället för att bli placerad på en säkerhetsavdelning vistas avskild från andra intagna.

Enligt Lagrådets mening kan bestämmelsen i fjärde stycket lämpligen ges följande lydelse:

"En intagen har rätt att i stället för att bli placerad på en säkerhetsavdelning vistas avskild från andra intagna om inte

1. särskilda skäl med hänsyn till hans hälsa talar mot det, eller
2. det av säkerhetsskäl är av synnerlig vikt att han inte placeras utanför säkerhetsavdelningen."

35 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om underrättelser till målsäganden i vissa fall.

Enligt Lagrådets mening skulle regleringens innebörd och systematik bli tydligare om föreskrifterna i de föreslagna tre sista styckena i paragrafen förs samman till två stycken med följande lydelse.

"En begärd underrättelse behöver inte lämnas angående en planerad vistelse utanför anstalten när en underrättelse på grund av beslutad bevakning eller andra förhållanden framstår som uppenbart obehövlig. Detsamma gäller när en underrättelse kan befaras medföra fara för den intagnes liv eller hälsa.

Underrättelse till målsägande angående frigivning skall lämnas i lämplig tid före frigivningen och i andra fall så tidigt som möjligt. Underrättelsen skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

60 §

I ett nytt andra stycke föreslås bestämmelser som gör det möjligt för bl.a. Kriminalvårdsstyrelsen att förordna en väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att inom ramen för sin anställning där utföra vissa bevakningsuppdrag. I stycket har också intagits en föreskrift om sekretess. Det föreslås sålunda att "bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) skall tillämpas på väktaren."

I den allmänna motiveringen anförs angående den föreslagna sekretessregeln att det med hänsyn till bl.a. de intagnas integritet är uppenbart att väktare som anlitas bör åläggas tystnadsplikt beträffande de sekretessbelagda uppgifter de får kännedom om vid utförande av sitt uppdrag. Vidare sägs att detta bör ske genom att det införs en särskild

bestämmelse om tystnadsplikt i förevarande lag. Någon närmare kommentar angående bestämmelsens innebörd lämnas inte i remissen.

Enligt Lagrådets mening ger den föreslagna bestämmelsen anledning till invändningar. Till en början kan ifrågasättas om bestämmelsen behövs. Enligt 1 kap. 6 § sekretesslagen gäller lagens förbud att röja sekretessbelagda uppgifter bl.a. för personer som på grund av uppdrag hos myndighet där uppgiften är sekretessbelagd deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. Mycket talar för att det uppdrag som kan lämnas till väktare enligt förslaget är av det slag som avses i denna bestämmelse.

Om den bedömningen görs att uppdraget är av det angivna slaget bör den föreslagna föreskriften ersättas av en bestämmelse som endast innefattar en erinran om sekretesslagens bestämmelser. En bestämmelse av detta slag finns t.ex. i 11 § andra stycket lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Om uppdraget inte skulle anses vara av det slag som anges i 1 kap. 6 § kan det behov av sekretess som åberopats tillgodoses genom en särskild regel som ålägger väktaren tystnadsplikt. En sådan regel bör emellertid i så fall utformas så att det klart framgår att den endast avser tystnadsplikt. Den regel som föreslås i remissen synes innefatta även en förpliktelse för väktaren att iaktta sekretesslagens regler om handlingssekretess. Det kan tilläggas att det av 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen följer att en regel av den innebörden skulle kräva att en ändring görs även i sekretesslagen.

Mot den nu angivna bakgrunden förordar Lagrådet att frågan om behovet av och i så fall utformningen av en regel om tystnadsplikt övervägs ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagrådet anser slutligen att bestämmelserna i det föreslagna nya andra stycket med hänsyn till sitt innehåll inte lämpligen bör ha sin plats i förevarande paragraf utan att de bör placeras i en ny 61 a § eller 65 §.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

16 e §

I denna paragraf som är ny föreslås bestämmelser av i princip samma innebörd som de som föreslås i 60 § lagen om kriminalvård i anstalt. Lagrådet får därför hänvisa till vad Lagrådet anfört i anslutning till den paragrafen.

Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros,

Föredragande: Laila Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1997/98:95 Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m.