slutbetänkande av frivårdskommittén

Nya alternativ till fribets straff

SOU

1984:32

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Ref

slutbetänkande av frivårdskommittén

Nya alternativ till frihets straff

SOU

1984:32

131

Statens offentliga utredningar
1984:32
Justitiedepartementet

Nya alternativ till frihetsstraff

Slutbetänkande av frivårdskommittén

Stockholm 1984

ISBN 91-38-08282-9
ISSN 0375-250X
Omslag Jan Boman
Graphic Systems AB, Göteborg 1984

Innehåll

Författningsförslag 11

Förslag till lag om ändring i brottsbalken 11
Förslag till lag om villkorligt fängelse 14
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 17
Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 18
Förslag till lag om ändring i lagen (1964:542) om personundersökning i brottmål 20
Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m. 20
Förslag till lag om ändring i lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän 21
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 22
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:515) om ersättning vid frihetsinskränkning 24
Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302) 24

Sammanfattning 25

1 *Kommitténs arbete* 35

2 *Påföljdssystemet* 37

3 *Inledande överväganden* 41
3.1 Kommitténs uppdrag 41
3.2 Principfrågor 43
3.3 Villkorligt fängelse m. m. 46
3.4 Internationella jämförelser 49

4 *Fritidsfängelse* 53
4.1 Inledning 53
4.2 Fritidsfängelse i andra länder 54
4.2.1 Belgien 54
4.2.2 Frankrike 56
4.2.3 Nya Zeeland 56
4.2.4 Australien 57

4.3 Tidigare utredningar 58
4.4 Överväganden 59
4.4.1 Allmänt 59
4.4.2 Lagteknisk utformning 62
4.4.3 Beslutande myndighet 62
4.4.4 Fängelsestraffets längd 63
4.4.5 Villkor för fritidsfängelse 64
4.4.6 Kommitténs slutsatser 65

5 *Samhällstjänst* 67
5.1 Inledning 67
5.2 Samhällstjänst i andra länder 67
5.2.1 England 68
5.2.2 Australien 72
5.2.3 Nya Zeeland 74
5.2.4 USA 75
5.2.5 Kanada 77
5.2.6 Västtyskland 80
5.2.7 Holland 81
5.2.8 Danmark 82
5.2.9 Norge 84
5.2.10 Andra länder 84
5.3 Tidigare utredningar m. m. 85
5.4 Allmänna synpunkter 90
5.4.1 Samhällstjänstens för- och nackdelar 90
5.4.2 Samhällstjänstens ändamål 94
5.4.2.1 Annan påföljd för vissa brott 95
5.4.2.2 Rehabilitering 96
5.4.2.3 Ersättning för fängelsestraff 96
5.5 Olika tänkbara utformningar av samhällstjänst 103
5.5.1 Allmänt 103
5.5.2 Självständig påföljd 106
5.5.2.1 Inledning 106
5.5.2.2 Förutsättningar för samhällstjänst 106
5.5.2.3 Verkställigheten 108
5.5.2.4 Den dömdes uppgifter 110
5.5.2.5 Åtgärder vid misskötsamhet 113
5.5.3 Samhällstjänst för verkställighet av fängelsestraff . . 114
5.5.3.1 Inledning 114
5.5.3.2 Förutsättningar för samhällstjänst 115
5.5.3.3 Verkställigheten 116
5.5.3.4 Åtgärder vid misskötsamhet 118
5.5.4 Samhällstjänst i kombination med frivård 118
5.5.4.1 Inledning 118
5.5.4.2 Förutsättningar för samhällstjänst 119
5.5.4.3 Verkställigheten 119
5.5.4.4 Åtgärder vid misskötsamhet 120
5.6 Kommitténs förslag 121

6 *Kontraktsvård* 125
6.1 Inledning 125
6.2 Kontraktsvård i andra länder 126
6.3 Tidigare utredningar 128
6.4 Ulleråkersförsöket 130
6.5 Överväganden och förslag 133
6.5.1 Kontraktsvård som en ny straffrättslig reaktion . . . 133
6.5.2 Påföljdens användningsområde 137
6.5.3 Påföljdens utformning 140
6.5.3.1 Olika tänkbara utformningar 140
6.5.3.2 Prövotid 145
6.5.3.3 Förfarandet 146
6.5.3.4 Övervakning 151
6.5.4 Vårdens innehåll 152
6.5.5 Kontraktsvård för trafiknykterhetsbrott 160
6.5.6 Sanktioner 163
6.5.7 Kostnadsansvaret 165
6.5.8 Påföljden överlämnande för vård enligt LVM 167

7 *Andra alternativ till frihetsstraff* 169
7.1 Inledning 169
7.2 Konfiskation 169
7.2.1 Inledning 169
7.2.2 Överväganden 170
7.3 Konfrontation 175
7.3.1 Inledning 175
7.3.2 Överväganden 175
7.4 Restitution 176
7.4.1 Inledning 176
7.4.2 Överväganden 176
7.5 Indragning av tillstånd 177
7.5.1 Inledning 177
7.5.2 Överväganden 178
7.6 Social kritik 179
7.7 Närvaroplikt 179
7.7.1 Inledning 179
7.7.2 Överväganden 180
7.8 Uppskjuten dom 181
7.8.1 Inledning 181
7.8.2 Överväganden 182

8 *Genomförandet* 183
8.1 Resursfrågor 183
8.2 Ikraftträdande 187

9 *Specialmotivering* 189
9.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken 189
9.2 Förslag till lag om villkorligt fängelse 193
9.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 200

9.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister 201
9.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. 201

Reservation 203

Bilaga 1 *Kommitténs direktiv* 205
Bilaga 2 *Konferens om samhällstjänst* 209
Bilaga 3 *Källförteckning* 217
Bilaga 4 *Vårdkontrakt* 223
Bilaga 5 *Summary* 225

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
JO	Justitieombudsmannen
KvaL	Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
LVM	Lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall
SCB	Statistiska centralbyrån

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 15 mars 1979 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att pröva vissa frågor om kriminalvård i frihet m. m. Kommittén, som tillkallades den 15 maj 1979, antog namnet frivårdskommittén.

Kommittén har f. n. följande sammansättning. Ledamöter är lagmannen Olof Börjeson, ordförande, samt riksdagsledamöterna Elving Andersson (fr. o. m. 1983-01-25), Lisa Mattson, Sven Munke (fr. o. m. 1982-12-21), Hans Petersson i Röstånga, Hans Pettersson i Helsingborg (fr. o. m. 1983-02-04) och Birthe Sörestedt (fr. o. m. 1982-12-21). Sakkunnig är överdirektören Sven Fischier, kriminalvårdsstyrelsen. Experter är skyddskonsulenten Eskil Berntson, SACO/SR, byråchefen Norman Bishop, kriminalvårdsstyrelsen, riksdagsledamoten Stig Gustafsson, TCO, skyddskonsulenten Lennart Meethz samt ombudsmannen Klas Thorberg, LO (fr. o. m. 1983-02-15).

Under utarbetandet av detta betänkande har i kommittén dessutom ingått, som ledamöter f. d. ersättaren för riksdagsledamot Arne Andersson i Gustafs (t. o. m. 1983-01-24), f. d. riksdagsledamoten Inger Lindquist (t. o. m. 1982-12-20) och riksdagsledamoten Arne Nygren (t. o. m. 1983-02-03) samt som experter utredningssekreteraren Ingemar Färm, LO (t. o. m. 1983-02-14) och direktören Annika Sandström, SAF (t. o. m. 1983-12-31).

Sekreterare i kommittén är hovrättsassessorn Staffan Levén. Dessutom har hovrättsassessorn Lars Svensson tjänstgjort som biträdande sekreterare (fr. o. m. 1981-01-01 t. o. m. 1981-03-31).

Kommittén har tidigare överlämnat delbetänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande, "Nya alternativ till frihetsstraff". Ledamöterna Elving Andersson och Hans Petersson i Röstånga har avgett en reservation. I övrigt är betänkandet enhälligt och den sakkunnige och experterna har instämt i förslagen.

Kommitténs uppdrag är nu slutfört.

Stockholm i april 1984

Olof Börjeson

Elving Andersson *Lisa Mattson* *Sven Munke*

Hans Petersson i Röstånga *Hans Pettersson i Helsingborg* *Birthe Sörestedt*

/Staffan Levén

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 1 kap. 6 §, 26 kap. 5, 6 och 21 §§, 28 kap. 4 § samt 34 kap. 1 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i balken skall införas två nya paragrafer, 26 kap. 4 a § och 34 kap. 7 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	6 §
Skall någon dömas för flera brott, ådömes gemensam påföljd för brotten, om ej annat är stadgat.	
Om särskilda skäl *äro* därtill, *må* för ett eller flera brott dömas till böter jämte påföljd för annan brottslighet, så ock till fängelse jämte villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt.	Om särskilda skäl *är* därtill, *får* för ett eller flera brott dömas till böter jämte påföljd för annan brottslighet, så ock till *ej villkorat* fängelse jämte villkorlig dom eller skyddstillsyn för brottsligheten i övrigt.
	26 kap.
	4 a §
	Under de förutsättningar som anges i lagen (1985:000) om villkorligt fängelse får rätten förordna, att verkställigheten av ådömt fängelse skall anstå.
	5 §
Den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet *intagas* i kriminalvårdsanstalt. *Härom är särskilt stadgat.*	Den som dömts till fängelse skall för verkställighet av straffet *tas in* i kriminalvårdsanstalt, *om anstånd med verkställigheten inte har med-*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	getts enligt 4 a §. Om intagning i anstalt finns särskilda bestämmelser.
6 §	
Den som undergår fängelse på viss tid skall, om inte annat följer av andra stycket eller 7 §, villkorligt friges sedan halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.	Den som *i anstalt* undergår fängelse på viss tid skall, om inte annat följer av andra stycket eller 7 §, villkorligt friges sedan halva tiden har avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten har pågått minst två månader. Inte heller får villkorlig frigivning ske från fängelse som har ådömts enligt 28 kap. 3 § eller från ett förvandlingsstraff för böter.
Om den dömde begär det, kan frigivningen uppskjutas till senare tidpunkt än som följer av första stycket.	
21 §	
Om förverkande av villkorligt medgiven frihet och om vissa andra åtgärder, när den som dömts till fängelse finnes *hava* begått annat brott, *stadgas* i 34 kap.	Om förverkande av villkorligt medgiven frihet och om vissa andra åtgärder, när den som dömts till fängelse finnes *ha* begått annat brott, *finns bestämmelser* i 34 kap. *Detta gäller även förverkande av villkorligt anstånd som medgetts enligt 4 a §.*
28 kap.	
4 §	
Skyddstillsyn fortgår under en prövotid av *tre* år från den dag då påföljden börjar verkställas.	Skyddstillsyn fortgår under en prövotid av *två* år från den dag då påföljden börjar verkställas.
34 kap.	
1 §	
Finnes den som för brott dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn ha begått annat brott före domen eller begår han nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört, må rätten, med iakttagande av vad för vissa fall är föreskrivet i 2–6 §§, ef-	Finnes den som för brott dömts till *ej villkorat* fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn ha begått annat brott före domen eller begår han nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller eljest upphört, må rätten, med iakttagande av vad för vissa fall är föreskrivet i

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ter omständigheterna	2–6 §§, efter omständigheterna

1. förordna att den tidigare ådömda påföljden skall avse jämväl det andra brottet,
2. döma särskilt till påföljd för detta brott, eller
3. därest den tidigare domen vunnit laga kraft, undanröja den ådömda påföljden och för brotten döma till påföljd av annan art.

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

7 §[1]

Har den som beviljats anstånd med verkställigheten av fängelse begått annat brott före domen eller begår han nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört, skall bestämmelserna i 1 § 1 och 2 samt 3 § första och andra styckena tillämpas på motsvarande sätt.

Döms till fängelse skall, om brottet har begåtts under prövotiden och särskilda skäl inte talar mot det, det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat. Gemensamt straff skall då ådömas för brotten. Om synnerliga skäl talar för det, får anstånd med verkställigheten av det nya straffet medges enligt 26 kap. 4 a §.

Vid ådömandet av gemensamt straff skall skälig hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av domen på villkorligt fängelse. Fängelse får därvid ådömas på kortare tid än för brottet är stadgat.

Förverkande får ej beslutas, med mindre fråga därom uppkommer i mål vari den dömde häktats eller erhållit del av åtal före prövotidens utgång.

Denna lag träder i kraft den

Bestämmelsen i 28 kap. 4 § i dess nya lydelse tillämpas även i fråga om den som ådömts skyddstillsyn före ikraftträdandet.

---

[1] Förutvarande 34 kap. 7 § upphävd genom SFS 1979:680.

Förslag till
Lag om villkorligt fängelse

Härigenom föreskrivs följande.

Förutsättningar

1 §

Vid ådömande av fängelse i högst två år får rätten, under de förutsättningar som anges i 2 §, förordna att verkställigheten av straffet skall anstå för att den tilltalade skall undergå kontraktsvård (villkorligt fängelse).

Anstånd får dock ej medges, om verkställigheten av fängelsestraffet oundgängligen påkallas av hänsyn till allmän laglydnad eller annars.

2 §

Villkorligt fängelse får ådömas om den tilltalade

1. vanemässigt missbrukar alkohol eller narkotika och är i behov av vård för sitt missbruk,
2. har förklarat sig villig att undergå sådan vård enligt ett särskilt vårdavtal, och
3. bedöms som lämpad för vården.

Övervakning m. m.

3 §

För villkorligt fängelse skall gälla en prövotid av två år från den dag då påföljden börjar verkställas.

4 §

Villkorligt fängelse skall vara förenat med övervakning. Övervakningen skall upphöra utan något särskilt förordnande när ett år av prövotiden har förflutit, om inte annat följer av 12 §.

5 §

Dom på villkorligt fängelse går i verkställighet utan hinder av att den ej vunnit laga kraft. Rätten får dock förordna att verkställigheten skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Om domen överklagas, kan högre rätt förordna att vidare verkställighet inte får äga rum.

Har verkställigheten avbrutits till följd av beslut av högre rätt men döms den tilltalade därefter ändå till villkorligt fängelse, skall den tid under vilken verkställighet ej ägt rum inte räknas in i prövotiden eller övervakningstiden.

6 §

Övervakningen och kriminalvården i frihet i övrigt bedrivs under ledning av skyddskonsulent i kriminalvårdsverket. Rätten skall i domen förordna övervakare, om inte särskilda skäl talar mot det. I annat fall förordnar skyddskonsulenten övervakare. Konsulenten kan också vid behov förordna en eller flera personer att biträda vid övervakningen.

7 §

Bestämmelserna i 26 kap. 13–17 §§ brottsbalken gäller även den som har dömts till villkorligt fängelse. Rätten får dock i domen meddela föreskrifter enligt 26 kap. 15 § första och andra styckena.

Vården

8 §

Vården av den dömde handhas av den vårdinrättning eller det hem som anges i vårdavtalet. Den som förestår vården vid inrättningen eller hemmet skall hålla skyddskonsulenten underrättad om vårdens utveckling.

9 §

Om inte annat föranleds av medicinska eller liknande skäl, är den dömde skyldig att på anmaning lämna urinprov samt blodprov eller utandningsprov för kontroll av huruvida han är påverkad av narkotika, alkohol eller annat som han enligt vårdavtalet inte får använda.

Den dömde får kroppsvisiteras för kontroll av att han inte bär på sig något som han enligt vårdavtalet inte får inneha. Vid visitering skall iakttas all den hänsyn som omständigheterna medger. Om möjligt skall ett vittne närvara.

10 §

När en domstol har dömt någon till villkorligt fängelse och det därefter visar sig att den vård som avsetts i domen inte kan anordnas på grund av förhållanden som inte kan läggas den dömde till last, får efter ansökan av åklagare den rätt som först dömt i målet förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat.

11 §

Det vårdavtal som legat till grund för domen på villkorligt fängelse får ej väsentligt ändras utan medgivande av övervakningsnämnd. Medges ej sådan ändring och kan vården därför ej fullföljas, skall nämnden förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat. Härvid skall skälig tid avräknas för vad den dömde har undergått till följd av domen på villkorligt fängelse.

Sanktioner

12 §

Om den dömde inte iakttar vad som åligger honom enligt domen på villkorligt fängelse, får övervakningsnämnden efter anmälan av skyddskonsulenten, utom att meddela föreskrift enligt 26 kap. 15 § brottsbalken,

1. besluta att varning skall meddelas den dömde, eller
2. besluta om övervakning av den dömde under viss tid efter det att ett år av prövotiden har förflutit, dock längst till prövotidens utgång.

Har den dömde allvarligt åsidosatt sina åligganden och kan det antas att han inte kommer att låta rätta sig genom någon annan åtgärd som övervakningsnämnden kan vidta, får nämnden förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat. Härvid skall skälig tid avräknas för vad den dömde har

undergått till följd av domen på villkorligt fängelse.

Om sådan misskötsamhet som avses i andra stycket består i att den dömde inte följt det vårdavtal som legat till grund för domen på villkorligt fängelse, skall det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat, såvida misskötsamheten inte är av tillfällig eller ringa beskaffenhet eller det kan antas att den dömde kommer att låta rätta sig genom någon åtgärd som den som handhar vården kan vidta. Härvid får avräkning göras för vad den dömde har undergått till följd av domen på villkorligt fängelse endast om särskilda skäl talar för det.

Åtgärd som avses i första stycket får inte beslutas efter prövotidens utgång. Beslut om åtgärd som avses i andra och tredje styckena får meddelas även efter prövotidens utgång, om frågan har tagits upp av övervakningsnämnden dessförinnan.

13 §

När fråga uppkommer om att vidta åtgärd som avses i 12 § eller när den dömde har undandragit sig verkställigheten, får övervakningsnämnden förordna att den dömde på lämpligt sätt skall omhändertas i avvaktan på vidare förordnande, om omständigheterna föranleder det. Ett sådant beslut skall omprövas så ofta anledning föreligger till det.

Den som omhändertas får inte kvarhållas längre än en vecka. Nämnden får dock genom nytt beslut förordna att han skall kvarhållas ytterligare högst en vecka, om synnerliga skäl föreligger. Efter prövotidens utgång får den omhändertagne inte kvarhållas.

Påföljdens upphörande

14 §

Straffet skall anses vara till fullo verkställt vid prövotidens utgång, om det villkorligt medgivna anståndet inte längre kan förverkas.

Besvär m. m.

15 §

Om den som dömts till villkorligt fängelse inte är nöjd med skyddskonsulentens beslut enligt 6 §, gäller bestämmelserna i 37 kap. 7 § första stycket brottsbalken.

Den dömde får genom besvär hos hovrätt föra talan mot övervakningsnämndens beslut i frågor som avses i 26 kap. 15 § brottsbalken eller 11, 12 eller 13 § denna lag. Besvärstiden räknas från den dag då han fick del av beslutet.

16 §

Skyddskonsulents och övervakningsnämnds beslut som avses i 15 § går i omedelbar verkställighet, om ej annorlunda förordnas.

17 §

Talan får ej föras mot beslut som meddelas av övervakningsnämnd enligt 15 § första stycket eller av hovrätt enligt 15 § andra stycket.

Rättegångsbestämmelser

18 §

Nämndemän skall delta vid underrätts avgörande av fråga, som avses i 10 §. I mål om en sådan fråga skall underrätten lämna den dömde tillfälle att yttra sig. Om han begär att bli hörd muntligen, skall tillfälle beredas honom till det.

När varning beslutas, gäller 38 kap. 10 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 2 § rättegångsbalken skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
29 kap.	
2 §	
Över fråga, som hör till rättegången, skall röstas särskilt.	
Är fråga om ansvar för flera brott, skall, om det erfordras, först i fråga om varje brott omröstning ske, huruvida den tilltalade är skyldig till brottet, och därefter omröstning angående påföljden företagas. Uppkommer fråga, huruvida ett eller flera brott föreligga, skall ock därom röstas särskilt.	
Förekomma vid omröstning angående påföljden skiljaktiga meningar, huruvida annan påföljd än straff eller sådan påföljd jämte böter eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken skall ådömas, skall, om det erfordras, särskild omröstning ske om varje mening av nu angiven innebörd, beträffande vilken yrkande framställes av någon av de röstande. Vad nu sagts gälle ock fråga, huruvida påföljd skall eftergivas eller huruvida tilltalad skall vara fri från påföljd på den grund att han begått brottet under inflytande av själslig abnormitet. Blir sådan mening ej gällande, skall särskild	Förekomma vid omröstning angående påföljden skiljaktiga meningar, huruvida annan påföljd än straff eller sådan påföljd jämte böter eller skyddstillsyn jämte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken skall ådömas, skall, om det erfordras, särskild omröstning ske om varje mening av nu angiven innebörd, beträffande vilken yrkande framställes av någon av de röstande. Vad nu sagts gäller ock fråga, huruvida påföljd skall eftergivas eller huruvida tilltalad skall vara fri från påföljd på den grund att han begått brottet under inflytande av själslig abnormitet. Blir sådan mening ej gällande, skall särskild

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
omröstning ske om straff.	omröstning ske om straff. *Uppkommer fråga om villkorligt anstånd med verkställighet av fängelsestraff, skall sedan straffet har bestämts, särskild omröstning ske om detta.*
Föreligga skilda meningar om storleken av böter som ådömas jämte annan påföljd än straff, om längden av fängelsestraff som enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömes jämte skyddstillsyn eller om särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn, skall, om det erfordras, särskild omröstning därom företagas.	Föreligga skilda meningar om storleken av böter som ådömas jämte annan påföljd än straff, om längden av fängelsestraff som enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ådömes jämte skyddstillsyn eller om särskilda föreskrifter vid skyddstillsyn *eller villkorligt fängelse*, skall, om det erfordras, särskild omröstning därom företagas.

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

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs att 3, 4 och 10 §§ lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
I registret skall anteckning ske	
1. om för den som dömts till påföljd av beskaffenhet att skola antecknas i registret prövotid förlänges eller påföljden förklaras skola avse jämväl annat brott eller undanröjes eller ock påföljd förklaras skola träda i stället för annan påföljd;	
2. om villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad; *samt*	2. om villkorligt medgiven frihet förklaras helt eller delvis förverkad; 3. *om villkorligt medgivet anstånd*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	med verkställighet av fängelsestraff förklaras förverkat; samt

6. om beslut meddelas jämlikt 34 kap. 10 eller 18 § brottsbalken eller jämlikt 19 § andra stycket bötesverkställighetslagen (1979:189).

4 §

Registret skall innehålla anteckning om

1. verkställighetens början beträffande den som dömts till fängelse eller ålagts förvandlingsstraff för böter samt frigivning från sådana straff, med angivande vid villkorlig frigivning av prövotiden och den återstående strafftiden; samt

2. förordnande om anstånd med *övervakning* eller om att vidare verkställighet ej får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn.	2. förordnande om anstånd med *verkställigheten* eller om att vidare verkställighet ej får äga rum beträffande den som har dömts till skyddstillsyn *eller villkorligt fängelse*.

10 §

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

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

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

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

Skall med tillämpning av vad i denna paragraf stadgas i utdraget ej medtagas någon anteckning om påföljd, skola ej heller medtagas övriga anteckningar, som må förekomma i registret. I utdrag till domstol eller åklagare skall dock alltid medtagas anteckning om verkställd sinnesundersökning eller rättspsykiatrisk undersökning.

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

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

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver eller skyddstillsyn eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.	Ej må någon dömas till fängelse i sex månader eller däröver, *villkorligt fängelse* eller skyddstillsyn eller överlämnas till särskild vård utan att personundersökning ägt rum. Personundersökning är likväl ej erforderlig, om utredning som avses därmed ändock är tillgänglig för rätten.

Denna lag träder i kraft den

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
I uppgift från polisregistret må, om ej annat följer av 7 a §, ej medtagas anteckning om	
1. böter, sedan fem år förflutit från dom, beslut eller godkännande av strafföreläggande;	
2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 33 kap. 2 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376), sedan tio år förflutit från	2. villkorlig dom, skyddstillsyn, fängelse som ådömts enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, *villkorligt fängelse*, överlämnande till särskild vård, dom varigenom någon enligt 33 kap. 2 § brottsbalken förklarats fri från påföljd, beslut av åklagare att icke tala å brott eller beslut om utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § utlänningslagen (1980:376), sedan tio år förflutit

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dom eller beslut;	från dom eller beslut;

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs att 10 och 12 §§ lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän skall ha nedan angivna lydelse.

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
dags fängelse. Uppkommer brutet dagtal, skall vad som avräknas jämkas till närmast högre hela tal.	dags fängelse. Uppkommer brutet dagtal, skall vad som avräknas jämkas till närmast högre hela tal.

Denna lag träder i kraft den

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

Härigenom föreskrivs att 1, 13, 20 och 22 §§ lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

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

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

13 §	
Visar den som har dömts till fängelse att en ansökan om att han av nåd skall befrias från straffet eller få *detta* utbytt mot böter eller disciplinstraff, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård har getts in till regeringen sist den dag då han enligt 10 § första stycket senast skulle ha inställt sig vid kriminalvårdsanstalt, skall verkställigheten anstå i avvaktan på regeringens beslut med anledning av ansökningen. Detta gäller dock inte om den dömde är intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt, om nåd tidigare har sökts i målet eller om det finns skälig anledning antaga att den dömde avviker.	Visar den som dömts till fängelse att en ansökan om att han av nåd skall befrias från straffet, *medges anstånd med verkställigheten* eller få *straffet* utbytt mot böter eller disciplinstraff, villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård har getts in till regeringen sist den dag då han enligt 10 § första stycket senast skulle ha inställt sig vid kriminalvårdsanstalt, skall verkställigheten anstå i avvaktan på regeringens beslut med anledning av ansökningen. Detta gäller dock inte om den dömde är intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt, om nåd tidigare har sökts i målet eller om det finns skälig anledning antaga att den dömde avviker.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

20 §

För den som har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader, skall styrelsen därvid även fastställa tidpunkten för villkorlig frigivning och för prövotidens utgång eller, om det är fråga om ett sådant fall som avses i 26 kap. 9 § första stycket första meningen brottsbalken, ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om sådan frigivning samt den strafftid som då återstår.	För den som *i anstalt* har börjat undergå fängelse på viss tid skall kriminalvårdsstyrelsen så snart det kan ske fastställa dagen för strafftidens slut. Överstiger strafftiden två månader, skall styrelsen därvid även fastställa tidpunkten för villkorlig frigivning och för prövotidens utgång eller, om det är fråga om ett sådant fall som avses i 26 kap. 9 § första stycket första meningen brottsbalken, ange den eller de dagar, som är av betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om sådan frigivning samt den strafftid som då återstår.

Kriminalvårdsstyrelsen får överlåta åt tjänstemän inom kriminalvården att meddela beslut enligt första stycket.

När omständigheterna ger anledning till det, får kriminalvårdsstyrelsen eller, enligt styrelsens bestämmande, tjänstemän inom kriminalvården ändra ett beslut enligt första stycket.

Kriminalvårdsstyrelsen kan ändra vad en tjänsteman inom kriminalvården har beslutat med stöd av andra eller tredje stycket.

22 §

Har domstol enligt 33 kap. 5–7 §§ brottsbalken förordnat att fängelse skall anses verkställt till visst antal dagar, skall först beräknas slutdag utan avseende därpå och avdraget beräknas från den dagen. Detsamma gäller i fråga om tid som enligt 19 § andra stycket skall räknas som tid varunder straffet verkställts.

När en domstol har förklarat ett villkorligt medgivet anstånd med verkställighet av fängelse förverkat, skall slutdag beräknas med hänsyn till vad som återstår av straffet sedan avräkning skett enligt 11 eller 12 § lagen (1985:000) om villkorligt fängelse.

Denna lag träder i kraft den

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

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

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

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

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Inledning

Kommitténs arbete utgör ett led i det kriminalpolitiska utvecklingsarbete som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder. För kommitténs del har uppgiften varit att finna effektiva alternativ till frihetsstraff. Kommittén har därvid haft att arbeta efter två huvudlinjer. För det första har det gällt att undersöka möjligheterna till en uppstramning av kriminalvården i frihet inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet. Den andra uppgiften har varit att pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Kommittén inledde sitt arbete med att överväga frågan om förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Resultatet redovisades i delbetänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder. I detta slutbetänkande behandlas nu den återstående frågan om nya alternativ till frihetsstraff.

Det är fyra olika nya alternativa påföljder som särskilt behandlas. De två första kallas nattfängelse och veckoslutsfängelse. Som namnen antyder innebär de att en fängelsevistelse begränsas till endast vissa delar av dygnet eller veckan. Som en gemensam benämning på dessa påföljder används i betänkandet begreppet fritidsfängelse. Den tredje påföljden är samhällstjänst. Den innebär att den dömde på sin fritid under ett visst antal timmar utför oavlönat, samhällsnyttigt arbete. Den fjärde påföljden kallas kontraktsvård. Den innebär att drogmissbrukare erbjuds att frivilligt underkasta sig vård för sitt missbruk enligt ett särskilt behandlingsprogram i stället för att undergå vanlig straffrättslig påföljd. Utöver dessa strafformer har kommittén även sett på ytterligare några påföljder som finns i andra länder.

Inledningsvis behandlar kommittén emellertid vissa principfrågor. Bl. a. uttalar kommittén att det knappast är möjligt att finna nya påföljder som är särskilt individualpreventivt verksamma. Det är svårt att finna påföljder som kan förväntas i nämnvärd utsträckning påverka lagöverträdare till att inte återfalla i brott. Detta kan därför inte vara det enda eller ens det huvudsakliga skälet för att utöka påföljdssystemet. I stället måste det väsentligaste motivet för detta, som också framgår av kommitténs direktiv, vara att man därigenom vill försöka begränsa användningen av frihetsstraff. Endast sådana påföljder bör därför införas som uteslutande eller i vart fall i mycket hög utsträckning kan komma att ersätta sådana straff. Kommittén ser däremot inga principiella hinder mot att även påföljder införs, vars verkställighet

domineras av behandlingsinslag, om de bara uppfyller detta krav.

Kommittén har alltså övervägt ett antal påföljder som finns i andra länder och har därigenom haft anledning att göra internationella jämförelser. Kommittén vill därför framhålla, att det finns en lång rad omständigheter som försvårar och förringar värdet av sådana jämförelser. Grundläggande skillnader mellan länderna, bl. a. i fråga om straffsystemens utformning, graden av kriminalisering, tillämpningen av bestämmelserna och de statistiska rapporteringssystemen, gör att man måste vara mycket försiktig med att dra några säkra slutsatser av erfarenheter som har vunnits i andra länder. Det är därför aldrig lämpligt att utan vidare importera påföljder från andra länder.

Kommittén övergår härefter till att se närmare på påföljderna fritidsfängelse, samhällstjänst och kontraktsvård.

Fritidsfängelse

Flera länders straffsystem innehåller nattfängelse eller veckoslutsfängelse eller båda dessa påföljder. Det förekommer också att fritidsfängelse kombineras med någon form av samhällstjänst så att den dömde under den tid han är intagen i anstalt får utföra någon form av samhällsnyttigt arbete. Erfarenheterna av påföljderna kan sägas vara blandade. I några länder ökar användningen och i andra minskar den. Där den minskar beror det antingen på ekonomiska faktorer eller på att påföljden bedöms som olämplig på grund av att verkställigheten blir långt utdragen i tiden.

Att fritidsfängelse har flera fördelar jämfört med ordinärt fängelse är uppenbart. Genom att ingreppet i den dömdes livssituation begränsas, minskar de negativa effekterna av frihetsberövandet. Jämfört med andra alternativ till frihetsstraff har fritidsfängelse bl. a. den fördelen att den allmänpreventiva effekten av straffet kan förväntas vara relativt hög.

Fritidsfängelse har emellertid också nackdelar. Det är av flera anledningar endast mycket korta fängelsestraff som kan ersättas av fritidsfängelse. Det är också svårt att bland det nuvarande fängelseklientelet finna någon kategori för vilken fritidsfängelse skulle kunna vara en lämplig påföljd. Behovet av en sådan påföljd synes därför vara litet. Det finns då också en risk för att påföljden skulle komma att användas i stället för påföljder i frihet. Fritidsfängelse utgör inte heller något egentligt alternativ till frihetsstraff, utan bara ett mer begränsat frihetsberövande.

Nattfängelse skiljer sig inte heller särskilt mycket från det nuvarande frigångsinstitutet, som innebär att anstaltsintagna under dagtid kan få arbeta eller studera utanför anstalten. Det är tveksamt om nattfängelse och frigång skulle kunna finnas samtidigt och frigången bör enligt kommitténs mening bestå.

De största nackdelarna med fritidsfängelse gäller ändå de praktiska, administrativa och resursmässiga förutsättningarna för påföljden. Fritidsfängelse skulle leda till ett dåligt och ojämnt utnyttjande av anstalternas kapacitet. För verkställighet av även korta straff skulle krävas tillgång på anstaltsplatser under förhållandevis långa tider. Fritidsfängelse skulle också vara personalkrävande, särskilt under s. k. obekväm arbetstid.

Utan att ta någon direkt ställning i enskilda frågor har kommittén övervägt hur fritidsfängelse skulle kunna utformas, om det infördes. Det gäller bl. a.

påföljdens lagtekniska utformning, frågan om domstolen eller ett verkställighetsorgan skulle besluta om användningen, vilket omräkningstal som skulle gälla om fängelsestraff skulle verkställas i form av fritidsfängelse och vilka villkor som skulle gälla för dom på fritidsfängelse.

Kommitténs slutsats är att de fördelar som står att vinna med att införa någon form av fritidsfängelse i det svenska påföljds- eller straffverkställighetssystemet inte är så stora att de uppväger nackdelarna. Främst avser kommittén därvid de resursmässiga påfrestningar som fritidsfängelse skulle innebära. Kommittén ifrågasätter också om det finns behov av en sådan strafform. Någon sådan påföljd eller verkställighetsform föreslås därför inte. I stället bedömer kommittén det som väsentligare att utveckla frigångsinstitutet än att införa fritidsfängelse som ett nytt inslag i det svenska straffsystemet.

Samhällstjänst

Samhällstjänst finns redan som brottspåföljd i många länder. England var ett av de första länderna som införde påföljden och den engelska formen av samhällstjänst har också tjänat som förebild i många andra länder, när påföljden har införts. Nyligen har försöksverksamheter med samhällstjänst inletts i Danmark och Norge.

Man anser sig i dessa länder i regel ha goda erfarenheter av samhällstjänst. Andelen fullföljda domar på samhällstjänst är i allmänhet stor och verkställigheten har i regel inte heller lett till några praktiska svårigheter. Det har exempelvis sällan varit svårt att ordna arbetstillfällen åt de dömda.

Det har däremot såvitt kommittén har kunnat finna knappast förekommit några utvärderingar av samhällstjänstens effekter. Vad som skulle vara av särskilt intresse att få veta är, om samhällstjänsten har kommit att ersätta frihetsstraff eller om den har valts i stället för andra icke frihetsberövande påföljder och om återfallsfrekvensen bland de dömda påverkats i någon nämnvärd utsträckning. De undersökningar som ändå gjorts på dessa områden tyder på att högst hälften – troligen färre – av alla domar på samhällstjänst har trätt i stället för fängelsestraff och att det inte går att visa att återfallsfrekvensen skulle förbättras av att samhällstjänst väljs i stället för någon annan påföljd.

Inledningsvis tar kommittén i sina överväganden upp samhällstjänstens fördelar och nackdelar jämfört med andra påföljder. Bland fördelarna märks de reparativa och pedagogiska inslag som kan sägas innefattas i verkställigheten och även att denna bör kunna göras mer meningsfull för den dömde än verkställighet av andra påföljder. Ytterligare fördelar kan ligga i en fördjupad kontakt mellan den dömde och andra människor under verkställigheten. Tanken på samhällstjänst som ett lämpligt inslag i påföljdssystemet synes också redan ha en viss förankring i det allmänna rättsmedvetandet.

Samtidigt finns det emellertid en rad nackdelar och komplikationer förknippade med att införa samhällstjänst. Särskilt gäller detta om man, såsom kommittén har att göra, tänker sig samhällstjänsten som ett alternativ i första hand till frihetsstraff. Kommittén är nämligen tveksam till om samhällstjänst verkligen kan användas i de fall påföljden f. n. blir fängelse. Dels kräver fullgörandet av samhällstjänst en arbetsförmåga som vårt fängelseklientel

sällan har. Dels är det tveksamt i vad mån samhällstjänst kan anses tillgodose de allmänpreventiva krav som i allmänhet föranlett utdömandet av fängelsestraff.

Ett ytterligare skäl mot samhällstjänst är svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Kommittén har undersökt möjligheterna till detta och därvid funnit att det knappast är möjligt att i vårt land bygga upp en samhällstjänst på offentlig eller offentligt stöttad verksamhet utan stora ekonomiska insatser. I stället torde man få basera verkställigheten åtminstone i huvudsak på ideella och liknande organisationer. Detta kan leda till bristande stadga och kontinuitet och individuellt mycket skiftande utformning av verkställigheten.

Mot samhällstjänst kan också anföras mer principiella invändningar. Det är tveksamt om arbete bör användas som en straffrättslig reaktion. Arbete uppfattas av de flesta som en förmån och utgör ett väsentligt inslag i samhällslivet. Självklart måste det då vara ett principiellt dilemma att använda arbete även i bestraffande syfte. I det sammanhanget kan också noteras att det stadgas förbud mot tvångsarbete i den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter.

Samhällstjänst bör inte införas i påföljdssystemet utan att man därigenom tror sig kunna uppnå positiva effekter, som inte kan uppnås inom det nuvarande systemets ram. I princip kan man då tänka sig tre olika skäl för att införa samhällstjänst. Ett är att åstadkomma en kraftigare eller åtminstone speciell reaktion på viss brottslighet eller för vissa brottslingar, där straffet nu inte bedöms som tillräckligt eller lämpligt. Ett annat skäl är att därigenom få till stånd en förbättrad rehabilitering av lagöverträdare med minskad återfallsfrekvens som följd. Ett tredje skäl är att erbjuda domstolarna ett ytterligare alternativ att använda i stället för fängelse för att därigenom minska antalet frihetsberövanden.

Kommittén ställer sig tveksam till att införa samhällstjänst på bekostnad av bötesstraffets användningsområde. Kommittén tror inte heller att det finns någon grund för att förvänta sig att samhällstjänst skulle leda till påtagligt förbättrad rehabilitering. Det enda tänkbara skälet för att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet är i stället att samhällstjänst i vissa fall skulle kunna motsvara fängelsestraffets allmänpreventiva verkan och därför kunna användas i stället för sådana straff. Svårigheterna skulle dock bli stora att bland det nuvarande fängelseklientelet välja ut de kategorier lagöverträdare som skulle kunna vara lämpade för samhällstjänst.

För att kunna ta ställning till frågan om samhällstjänst bör införas i det svenska påföljdssystemet har kommittén funnit det nödvändigt att först behandla vissa frågor rörande hur påföljden skulle kunna tänkas bli utformad, vilka förutsättningar som skulle gälla för tillämpningen av den och vilka regler som skulle gälla för verkställigheten.

Enligt kommitténs mening är tre olika utformningar av samhällstjänsten närmast tänkbara. För det första skulle påföljden kunna utformas som en helt självständig påföljd i straffsystemet, för det andra skulle den kunna göras till en form för verkställighet av fängelsestraff och för det tredje skulle den kunna utformas som ett komplement till någon annan form av kriminalvård i frihet. Enligt kommitténs mening vore det bäst att knyta samhällstjänsten till den påföljd som kommittén föreslog i sitt tidigare delbetänkande under

namnet villkorligt fängelse och som innebär att rätten dömer ut ett fängelsestraff men samtidigt medger anstånd med straffets verkställighet. Framför allt skulle en sådan utformning medverka till att samhällstjänsten i hög utsträckning skulle komma att användas i stället för fängelsestraff.

Olika förutsättningar borde gälla för dom på samhällstjänst. Genom att kräva den tilltalades samtycke skulle det finnas större chanser att endast sådana som var motiverade för arbetet skulle komma i fråga. Även domstolen borde emellertid pröva, om den tilltalade kunde förväntas uppfylla samhällstjänstens krav. Det kunde vidare vara rimligt att samhällstjänsten endast användes vid brott som leder till fängelse i högst ett år.

Dom på samhällstjänst skulle innebära att lagöverträdaren ålades att inom viss av rätten fastställd tid utföra minst 40 och högst 200 timmars oavlönat, samhällsnyttigt arbete. När arbetet hade slutförts, borde påföljden anses i sin helhet verkställd. Någon särskild prövotid borde alltså inte löpa och den dömde borde inte stå under någon särskild övervakning. Vad gäller arbetets art anser kommittén, som tidigare nämnts, att samhällstjänsten i första hand borde baseras på mer sysselsättningsbetonade uppgifter hos ideella och liknande organisationer som redan tidigare bygger sin verksamhet på oavlönade, ideella insatser. Vid misskötsamhet eller återfall i brott under verkställighetstiden borde ytterst det villkorligt medgivna anståndet kunna förklaras förverkat.

Den slutsats som kommittén drar av dessa överväganden är att det är många nackdelar förenade med påföljden. I första hand gäller det svårigheterna att få påföljden att träda i stället för fängelsestraff. Samhällstjänsten skulle också leda till ett osäkert urval av lagöverträdare, eftersom det skulle vara svårt att generellt ange vilka som borde kunna komma i fråga för påföljden. De principiella invändningar som kan resas mot strafformen är också betydande, liksom även svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. På grund härav anser kommittén att samhällstjänst inte bör införas i det svenska påföljdssystemet. De positiva inslag som ändå finns i samhällstjänsten bör i stället tas till vara inom ramen för sådan fritidsverksamhet som kan äga rum med stöd av 14 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Denna bestämmelse ger möjlighet att låta fängelsedömda på fritid utom anstalten delta i föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet.

Kontraktsvård

Den form av kontraktsvård som kommittén haft att utreda har som förebild en verksamhet som förekommer eller har förekommit i vissa delstater i USA under benämningen civil commitment. I huvudsak innebär den att narkotikamissbrukare, som har övertygats om brott, i vissa fall kan erbjudas vård för sitt missbruk enligt ett särskilt behandlingsprogram i stället för att undergå vanlig straffrättslig påföljd.

De amerikanska civil commitment-programmen har under senare år minskat i omfattning eller helt lagts ned. Skälen till detta är att de är mycket resurskrävande samtidigt som behandlingsresultaten har bedömts som dåliga. Det finns emellertid i USA också andra program som kan betecknas som kontraktsvård i den meningen att de ger lagöverträdare möjlighet att byta ut

en vanlig straffrättslig påföljd mot behandling. Sådana program finns inte bara för alkohol- och narkotikamissbrukare utan också exempelvis för trafiknykterhetsbrottslingar och familjemisshandlare.

Vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala drevs under åren 1979–1983 en försöksverksamhet med kontraktsvård av narkotikamissbrukare med civil commitment-programmen som förebild. Försöket är ännu inte slutligt utvärderat men man kan ändå konstatera att man inledningsvis brottades med stora svårigheter att över huvud taget genomföra verksamheten och att det var först sedan man infört ett system för urval av de missbrukare som skulle ingå i försöket som man fick resultat som man bedömde som goda.

Antalet drogmissbrukare bland dem som är intagna i svenska fängelser är stort. Det är ungefär lika många som missbrukar narkotika som alkohol och ungefär hälften av missbrukarna kan betecknas som blandmissbrukare. Andelen missbrukare kan uppskattas till ca 60%. Det bör finns goda möjligheter att minska anstaltspopulationens storlek genom en alternativ påföljd, som är särskilt inriktad på missbrukksklientelet.

Tanken bakom kontraktsvård som en brottspåföljd är att intresset av att en lagöverträdare avhåller sig från missbruk och därigenom inte återfaller i brott kan vara starkare än intresset av att det begångna brottet leder till en traditionell påföljd. Samhället kan alltså sägas vara berett att i viss mån avstå från en gängse reaktion på brottet mot att lagöverträdaren underkastar sig vård för sitt missbruk. Tack vare detta bör kontraktsvård ha bättre möjligheter än de flesta andra s. k. alternativ till frihetsstraff att bli en ersättning uteslutande till frihetsstraff.

Det finns emellertid nackdelar och tveksamheter även med detta alternativ. För det första är det långt ifrån säkert att man skulle uppnå några förbättrade rehabiliteringseffekter av kontraktsvård. De amerikanska erfarenheterna är inte uppmuntrande och även Ulleråkersförsöket drabbades av svårigheter, åtminstone inledningsvis. En annan nackdel är att påföljden på grund av sin behandlingsinriktning skulle få en individuellt växlande utformning, vilket skulle göra det svårare att tillgodose rättvisekrav. Det kan också riktas principiella invändningar mot påföljden vad gäller det inflytande över påföljdsvalet som lagöverträdarens valfrihet mellan fängelse och vård innebär.

Främst med hänsyn till att kontraktsvården bedöms ha större möjligheter än de andra behandlade påföljderna att träda i stället för fängelsestraff anser kommittén ändå att det är den påföljden som i första hand bör komma i fråga för att införas i det svenska påföljdssystemet. Kommittén bedömer också att det finns möjligheter att på olika sätt motverka de negativa effekter som är förknippade med kontraktsvården. Kommittén föreslår därför, att kontraktsvård införs som en straffrättslig reaktion i det svenska påföljdssystemet.

Kontraktsvård skall användas i stället för fängelsestraff på högst två år. Påföljden skall användas för missbrukare av alkohol eller narkotika som är i behov av vård för sitt missbruk och villiga att undergå sådan vård enligt en särskild vårdplan. Missbrukaren skall också kunna bedömas som lämpad för vården.

Kontraktsvård kan utformas som en självständig påföljd i straffsystemet. Den kan också knytas till en frivårdspåföljd. En ytterligare lösning är att göra

den till en form för verkställighet av fängelsestraff. Slutligen kan man också genom en processuell regel bereda utrymme för kontraktsvård, innan påföljdsvalet slutligt träffas. Det finns fördelar och nackdelar med alla dessa lösningar. Kommittén har ändå stannat för att kontraktsvården bör knytas till den av kommittén tidigare föreslagna påföljden villkorligt fängelse. Det villkorliga fängelset bör vara förenat med en prövotid av två år och i likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn bör den dömde stå under övervakning under det första prövotidsåret. För att inte prövotiden skall bli längre vid skyddstillsyn än vid villkorligt fängelse föreslår kommittén också, att skyddstillsynens prövotid, som f. n. är tre år, förkortas till två år.

Initiativet till kontraktsvård bör i regel komma från frivårdens personal eller personundersökaren i samband med personutredningen. Härvid måste ett förslag till vårdavtal tas fram och presenteras för den tilltalades godkännande. Det bör också i samband med personutredningen etableras kontakt mellan missbrukaren och den tilltänkta vårdinrättningen. En dom på villkorligt fängelse bör i likhet med en dom på skyddstillsyn i regel gå i omedelbar verkställighet.

Eftersom kontraktsvårdens fördelar i viss utsträckning antas ligga på behandlingssidan, är det väsentligt vilket innehåll vården ges. För kommitténs del har emellertid de straffrättsliga frågorna stått i förgrunden och kommittén har inte haft möjligheter att dra upp annat än allmänna riktlinjer för vården. Två alternativ har närmast stått till buds för denna. Det ena är att bygga upp en ny vårdform enligt amerikansk förebild av den typ som förekom i försöksverksamheten vid Ulleråkers sjukhus. Kommittén menar emellertid att det i vart fall f. n. inte finns skäl att bygga upp en vårdorganisation av denna art. I stället förordar kommittén att kontraktsvården knyts till redan existerande former av missbruksvård. Härigenom åstadkoms bl. a. en större valfrihet inom ramen för påföljden.

Valet av vårdform skall göras med utgångspunkt från missbrukarens behov av vård. För den skull är emellertid inte brottets art och svårhet utan betydelse i sammanhanget. Det är nämligen domstolen som avgör om kontraktsvården skall kunna ersätta det fängelsestraff som annars skulle ha verkställts.

Som exempel på vårdformer som kan förekomma kan nämnas öppen poliklinisk behandling, vård i s. k. hem för vård eller boende, såsom vårdanstalter för alkoholmissbrukare och behandlingshem för narkotikamissbrukare, samt familjevård. Ett krav på drogfrihet bör gälla inom alla vårdformer. Om det, sedan vården har inletts, av någon anledning finns skäl att byta vårdform eller göra annan väsentlig ändring i vårdavtalet, måste enligt förslaget denna ändring godkännas av en övervakningsnämnd. Om nämnden inte kan godta ändringen och vården inte kan fortsätta i tidigare former, måste den upphöra och det utdömda fängelsestraffet i stället gå i verkställighet.

Frågan om kontraktsvård för trafiknykterhetsbrott har krävt särskilda överväganden. En sådan kontraktsvård skulle nämligen kunna ges en speciell inriktning som särskilt tar sikte på att brottet har samband med trafik. Förebilder till sådana former av kontraktsvård finns i USA. Kommittén har emellertid stannat för att det inte bör utvecklas någon speciell form av kontraktsvård för denna kategori. I stället bör de vanliga formerna av kontraktsvård vara lämpliga även för trafiknykterhetsbrottslingar.

Det ligger i kontraktsvårdens idé att ett brott mot det avtal som ligger till

grund för vården skall leda till att vården avbryts och fängelsestraffet går i verkställighet. Härvid skall den dömde inte tillgodoräknas någon del av redan avverkad vårdtid. Detta bör därför vara huvudregeln. Formellt skall det gå till så att det villkorligt medgivna anståndet med verkställigheten av fängelsestraffet förklaras förverkat. Några undantag måste dock finnas. Dels måste det finnas mindre ingripande sätt för vårdinrättningarna att ingripa mot ordningsförseelser, dels måste viss avräkning för genomgången vård kunna göras i undantagsfall. Vid andra former av misskötsamhet under vårdtiden eller den fortsatta övervakningstiden skall ett särskilt sanktionssystem, liknande det som finns vid skyddstillsyn, finnas. Ytterst skall även i sådana fall det villkorligt medgivna anståndet kunna förklaras förverkat.

Kommittén föreslår att vårdkostnaden fördelas på samma sätt som vid motsvarande vård av fängelsedömda utom anstalt med stöd av 34 § KvaL. Det innebär att kostnadsansvaret primärt skall åvila vårdinrättningens huvudman, men att kriminalvården skall betala vårdavgift för de platser som tas i anspråk fram till en tänkt tidpunkt för villkorlig frigivning, varefter hemkommunen skall stå för avgiften.

Andra alternativ till frihetsstraff

Vid sitt studium av andra länders straffsystem har kommittén stött på ett stort antal påföljder, som i vart fall bör nämnas även i detta sammanhang. Flera av dem framstår dock som främmande för oss och behandlas huvudsakligen för fullständighetens skull. Andra är närbesläktade med institut som redan finns i den svenska lagstiftningen.

De påföljder som kommittén har behandlat i detta sammanhang är konfiskation, konfrontation, restitution, indragning av tillstånd, social kritik, närvaroplikt och uppskjuten dom. Mer intressanta än de övriga alternativen har kommittén funnit konfiskation och närvaroplikt vara. Beträffande konfiskation har kommittén särskilt utrett behovet av utvidgade möjligheter att på straffrättsliga grunder förverka egendom, som har använts i brottsligt sammanhang, och beträffande påföljden närvaroplikt har kommittén konstaterat att det redan förekommer många inslag av sådan art inom svensk kriminalvård. Kommittén har därför stannat för att ingen av de här behandlade påföljderna bör införas i det svenska påföljdssystemet.

Genomförandet

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

Att beräkna de ekonomiska effekterna av förslagen har visat sig svårt. Rättsutvecklingen påverkas nämligen av alltför många faktorer som inte kan förutses. Det går inte att med säkerhet förutse hur många lagöverträdare som kommer att ådömas kontraktsvård eller vilken påföljd dessa skulle ha ådömts, om kontraktsvården inte hade funnits. Det går inte heller att säga vilka vårdformer som kommer att användas mest inom ramen för kontraktsvård, och kostnaderna varierar avsevärt mellan olika vårdformer. Man vet inte heller i vilken utsträckning dessa missbrukare skulle ha underkastats sådan vård, även om kontraktsvård inte hade funnits.

Om man som grund för beräkningarna utgår från den kostnad per dygn som gäller för verkställighet av fängelsestraff och utgår från att de flesta av

dem som ådöms kontraktsvård annars skulle ha hamnat i fängelse, torde man ändå kunna räkna med att kontraktsvården totalt sett inte kommer att leda till ökade kostnader för samhället. Tvärtom måste man åtminstone på sikt kunna räkna med minskade kostnader, särskilt om man beaktar de samhällsekonomiska vinster som följer av att missbrukare blir fria från sitt missbruk. Vad gäller effekterna på anstaltssidan måste man i vart fall kunna räkna med att kunna begränsa den utbyggnad av det svenska fängelsebeståndet som annars påkallas av att allt fler fängelsedomar döms ut.

1 Kommitténs arbete

Det övergripande målet för kommitténs arbete har varit att föreslå reformer som kan leda till en minskad användning av frihetsberövande påföljder i straffrättsskipningen. I enlighet med vad som uttalas i kommitténs direktiv har arbetet därvid delats upp i två omgångar. I den första behandlades frågan om förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Resultatet av detta arbete har kommittén tidigare redovisat i delbetänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder. I den andra omgången har kommittén behandlat frågan huruvida påföljdssystemet kan utvidgas med ytterligare något alternativ till frihetsstraff. Resultatet av detta arbete redovisas i detta slutbetänkande.

Kommitténs direktiv rörande denna fråga återfinns i *bilaga 1*.

Frågan om samhällstjänst som ett nytt alternativ till frihetsstraff har ofta förekommit i den allmänna debatten. Kommittén har på olika sätt hållit sig informerad om de synpunkter som framförts. Bl. a. har flera av kommitténs ledamöter deltagit i eller närvarit vid en av LO och Svenska röda korset anordnad debatt om samhällstjänst i februari 1982 och sekreteraren har deltagit i en av Svenska röda korset anordnad konferens om samhällstjänst i maj 1982. Dessutom har kommittén själv anordnat en sådan konferens i oktober 1982. I *bilaga 2* till betänkandet finns intaget ett referat från denna konferens.

För att bilda sig en uppfattning om familjevård av vuxna missbrukare har kommittén i maj 1982 gjort ett studiebesök vid Stiftelsen Smålandsgårdars kansli i Växjö och därvid överlagt med dels stiftelsens vice ordförande och personal, dels representanter för värdfamiljer och klienter.

Vad gäller samråd med andra kommittéer har överläggningar hållits med kontraktsvårdsutredningen (S 1979:02) och narkotikakommissionen (S 1982:09). Genom att de flesta av kommitténs ledamöter även har ingått i delegationen (Ju 1979:06) för kontraktsvård har kommittén också haft insyn i den försöksverksamhet med s. k. kontraktsvård för narkotikamissbrukare som har bedrivits vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala.

Ordföranden och sekreteraren har regelbundet sammanträffat med en av Föreningen Sveriges frivårdstjänstemän utsedd referensgrupp för att få dess synpunkter på frågan om nya alternativ till frihetsstraff.

Kommittén har på olika sätt införskaffat uppgifter om rättssystem i andra länder. Från svenska ambassader har kommittén fått omfattande material om förhållandena i Australien, Belgien, Canada, England, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland och USA. Ytterligare material har erhållits via

direktkontakter med forskare och tjänstemän i olika länder. Vad gäller de nordiska länderna har kommittén hållit regelbunden kontakt främst med justitieministerierna i Danmark och Norge för att följa utvecklingen där vad gäller nya alternativa påföljder.

Utöver vad som angetts i delbetänkandet har kommittén avgett remissyttranden över departementspromemorian (Ds Ju 1983:6) Trafiknykterhetsbrotten och över narkotikakommissionens promemoria (nr 4) Åtgärder mot narkotika i fängelserna.

Slutligen kan nämnas att kommittén antingen direkt eller via justitiedepartementet eller brottsförebyggande rådet har mottagit ett antal skrivelser från enskilda personer med uppslag till förändringar av påföljdssystemet.

2 Påföljdssystemet

I BrB:s påföljdssystem ingår de allmänna straffen böter och fängelse, disciplinstraff för krigsmän samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Påföljden disciplinstraff för krigsmän berörs dock inte av kommitténs arbete och vissa av de övriga påföljderna berörs endast i mycket begränsad utsträckning.

Böter ådöms i regel i dagsböter. För vissa brott ådöms böter dock omedelbart i pengar. Dagsböter ådöms till ett antal av minst en och högst 120. Som gemensamt straff för flera brott får dagsböter ådömas till ett antal av högst 180. Dagsböternas antal bestäms med hänsyn till brottets svårhet. Varje dagsbot fastställs i pengar till ett belopp fr. o. m. 10 t. o. m. 1 000 kr. Avgörande är härvid den tilltalades ekonomiska förhållanden. Ett bötesstraff kan således lyda på exempelvis 20 dagsböter å 30 kr, vilket innebär ett bötesbelopp på 600 kr.

Böter som inte betalas får förvandlas till fängelse i lägst 14 dagar och högst 3 månader. För detta krävs dock att det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

Fängelse är den enda frihetsberövande påföljden i BrB. Fängelse ådöms på viss tid, lägst 14 dagar och högst 10 år, eller på livstid. Vid gemensamt straff för flera brott kan fängelse ådömas upp till 12 år och i vissa återfallssituationer kan upp till 16 års fängelse ådömas. Den som är under 18 år får dömas till fängelse endast om synnerliga skäl talar för det och den som fyllt 18 men inte 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

Den som döms till fängelse skall som regel villkorligt friges sedan halva strafftiden har avtjänats. Minst två månader skall dock alltid avtjänas i anstalt. Om någon har dömts till fängelse i lägst två år för särskilt allvarlig brottslighet som har riktat sig mot eller medfört fara för liv eller hälsa och påtaglig risk bedöms föreligga för att han efter frigivningen fortsätter brottslighet av samma slag, får han dock inte villkorligt friges förrän två tredjedelar av straffet har avtjänats.

För den som villkorligt friges gäller en prövotid av ett år. För vissa långtidsdömda kan det fastställas en längre prövotid, högst tre år. Om det bedöms som påkallat kan förordnas att den frigivne skall stå under övervakning under normalt ett år. Under prövotiden ställs vissa allmänna krav på den frigivne bl. a. i fråga om skötsamhet och försörjningsskyldighet. Vissa särskilda föreskrifter om vad han har att iaktta under prövotiden kan också meddelas. Vid

misskötsamhet kan vissa sanktioner tillgripas och den frigivne kan också tillfälligt omhändertas under högst en vecka eller, om synnerliga skäl finns, högst två veckor. Som en yttersta åtgärd vid misskötsamhet av den frigivne kan den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad till en tid av högst en månad varje gång.

Den som har intagits i kriminalvårdsanstalt har vissa möjligheter att för kortare eller längre perioder få lämna anstalten under verkställighetstiden. Bestämmelser om detta finns i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Om innehållet i dessa bestämmelser kan följande nämnas.

Enligt 11 § kan den som är intagen i lokalanstalt för att underlätta hans anpassning i samhället medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalten. Även den som är intagen i riksanstalt kan medges sådan lättnad, om särskilda skäl föreligger. Detta institut kallas frigång.

Enligt 14 § andra stycket bör intagen beredas tillfälle att utom anstalten på fritid delta i sådan föreningsverksamhet eller annan liknande verksamhet som är ägnad att underlätta anpassningen i samhället, om det lämpligen kan ske.

För att underlätta anpassningen i samhället kan intagen enligt 32 § också beviljas tillstånd att lämna anstalten för viss kort tid (korttidspermission), om inte påtaglig fara för fortsatt brottslig verksamhet eller avsevärd fara för annat missbruk föreligger. En intagen som inte skall beviljas halvtidsfrigivning och inte heller har ansetts kunna villkorligt friges efter två tredjedelar av strafftiden får enligt 33 § till förberedande av frigivningen beviljas permission under viss längre tid (frigivningspermission).

Slutligen kan intagen enligt 34 § medges att vistas utanför anstalten under lämplig tid, om han därigenom kan bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta hans anpassning i samhället och särskilda skäl föreligger.

Tid för sådana vistelser utom anstalten som här har nämnts räknas in i verkställighetstiden, om inte särskilda skäl talar mot det.

Villkorlig dom fungerar närmast som en villkorlig påföljdseftergift. Den kan meddelas för brott som har fängelse i straffskalan, om brottets svårhet eller andra allmänpreventiva skäl inte hindrar det och om det inte med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns grundad anledning befara att han kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Villkorlig dom kan kombineras med dagsböter, högst 180, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte.

För den dömde gäller en prövotid av två år, varunder han skall visa skötsamhet och efter förmåga söka försörja sig. Någon övervakning äger dock inte rum. Vid misskötsamhet under prövotiden kan vissa sanktioner tillgripas mot den dömde. Ytterst kan den villkorliga domen undanröjas och annan påföljd bestämmas för brottet.

Skyddstillsyn får ådömas för brott som har fängelse i straffskalan, om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden finns anledning anta att påföljden kan bidra till att han avhåller sig från fortsatt brottslighet och mera ingripande påföljd inte är påkallad. Den som är under 18 år får dömas till skyddstillsyn bara om denna påföljd bedöms lämpligare än vård inom socialtjänsten. Om det lindrigaste straff som är stadgat för brottet är fängelse i ett år eller däröver, får skyddstillsyn ådömas bara om det finns särskilda skäl

till det. På samma sätt som villkorlig dom kan skyddstillsyn förenas med dagsböter. Av allmänpreventiva skäl kan skyddstillsyn också förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst 3 månader. Från ett sådant fängelsestraff kan villkorlig frigivning inte ske.

Skyddstillsyn pågår under en prövotid av tre år. Det viktigaste inslaget i påföljden utgörs av övervakningen. Denna pågår under ett år men kan förlängas, om den dömde inte iakttar vad som åligger honom. De krav som ställs på den dömde motsvarar dem som gäller för villkorligt frigivna. Vid misskötsamhet kan likaså vissa sanktioner tillgripas och tillfälligt omhändertagande ske. Den allvarligaste sanktionen är att skyddstillsynen undanröjs och annan påföljd bestäms för brottet.

Överlämnande till särskild vård förekommer i olika former.

Om den som är under 20 år och som begått brottslig gärning kan bli föremål för vård med stöd av lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen (1980:620), får domstol överlåta åt socialnämnden att föranstalta om erforderlig *vård inom socialtjänsten*. Denna vård kan bedrivas i det egna hemmet, i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Vissa hem för vård eller boende är avsedda för unga som kräver särskild tillsyn.

Om den som har begått en brottslig gärning kan bli föremål för *vård enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall*, får domstol överlämna åt länsstyrelsen eller, i fråga om den som redan är intagen i ett hem där sådan vård meddelas, åt styrelsen för hemmet att föranstalta om behövlig vård. Vården bedrivs i hem som drivs av landsting eller kommuner och är särskilt avsedda för sådan vård, s. k. LVM-hem.

Om den som har begått brottslig gärning kan beredas vård med stöd av lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall får domstol, om den finner att behov av sådan vård föreligger, förordna att han skall överlämnas till *sluten psykiatrisk vård*. Sådan vård bedrivs på sjukhus.

Om lagöverträdaren kan beredas vård med stöd av 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda får domstol, om den finner att behov av sådan vård föreligger, förordna att han skall överlämnas till *vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda*.

För överlämnande till sluten psykiatrisk vård och vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda krävs också att lagöverträdelsen har begåtts under inflytande av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan själslig abnormitet av så djupgående natur, att den måste anses jämställd med sinnessjukdom, eller att särskilda skäl talar för sådan vård.

3 Inledande överväganden

3.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs arbete utgör ett led i det kriminalpolitiska utvecklingsarbete som går ut på att minska användningen av frihetsberövande påföljder. För kommitténs del har uppgiften varit att finna effektiva alternativ till frihetsstraff. Kommittén har därvid haft att arbeta efter två huvudlinjer. För det första har det gällt att undersöka möjligheterna till en uppstramning av kriminalvården i frihet inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet. Den andra uppgiften har varit att pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Utredningsarbetet har som tidigare nämnts delats upp i två omgångar. I kommitténs delbetänkande behandlades frågan om förändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram och i detta slutbetänkande behandlas den återstående frågan om nya alternativ till frihetsstraff.

Kommittén har dock i ett avseende frångått den i direktiven förordade uppdelningen av utredningsarbetet. Det gäller det nya alternativ till frihetsstraff som tidigare har föreslagits under benämningen intensivövervakning av brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp i rapporten (1977:7) Nytt straffsystem och under benämningen tillsynsdom av ungdomsfängelseutredningen i ett betänkande (SOU 1977:83) med samma namn. Kommittén fann nämligen det inte vara möjligt att ta ställning till frågan om förändringar av de traditionella alternativ till frihetsstraff som påföljdssystemet redan innehåller utan att samtidigt ta ställning till om även en påföljd av denna art borde införas. Intensivövervakning och tillsynsdom företer nämligen stora likheter med påföljden skyddstillsyn. Till följd härav redovisades kommitténs överväganden beträffande detta alternativ till frihetsstraff redan i delbetänkandet.

Vad härefter gäller de alternativa sanktioner som förekommer i vissa främmande länders rättssystem är det några huvudformer som kommittén enligt direktiven har haft att särskilt uppmärksamma.

Nattfängelse innebär i princip att den dömde under dagtid vistas ute i samhället men är skyldig att tillbringa natten på anstalt. Vid *veckoslutsfängelse* är den dömde i stället skyldig att vistas i anstalt under veckosluten. Dessa båda sanktionsformer brukar med ett gemensamt namn kallas *fritidsfängelse*. De kan utgöra antingen självständiga påföljder i straffsystemet eller särskilda former för verkställighet av fängelsestraff.

Det i den allmänna debatten mest uppmärksammade av de nya alternativ som kommittén har haft att särskilt överväga brukar kallas *samhällstjänst*. Om man i största korthet sammanfattar innehållet i de olika former av samhällstjänst som förekommer i främmande länders rättssystem och därmed också den form av samhällstjänst som kommittén närmare har övervägt, kan påföljden sägas innebära följande.

Den dömde åläggs att inom viss tid, i regel ett år, på sin fritid utföra oavlönat, samhällsnyttigt arbete i offentlig eller offentligt stöttad verksamhet eller åt ideella organisationer i en sammanlagd omfattning av mellan 40 och ca 200 timmar. Arbetstidens längd fastställs av domstolen efter brottets svårhet. Den dömde är inte berövad friheten och står i regel inte heller under annan tillsyn. Arbetet utförs i regel på kvällar och under veckoslut. Såsom exempel på arbetsuppgifter som förekommer i andra länder kan nämnas upprustning av hus och lägenheter åt äldre och handikappade, biträde vid arkeologiska utgrävningar eller naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnhem och förskolor, uppförande av lekplatser, renhållning i parker och utmed vägar samt besöksverksamhet i ålderdomshem och på sjukhus. Om arbetet inte fullföljs, kan domen på samhällstjänst undanröjas och ersättas av ett frihetsstraff.

Den sista sanktionsform som särskilt nämns i kommittédirektiven brukar kallas *kontraktsvård*. Den innebär i korthet att missbrukare av alkohol eller narkotika i vissa fall erbjuds att frivilligt underkasta sig vård för sitt missbruk enligt ett särskilt behandlingsprogram under i regel ett år eller mer i stället för att undergå vanlig straffrättslig påföljd. Enligt de förebilder som finns i USA inleds vården i regel med en viss tids institutionsvistelse, varpå följer öppen vård under den återstående behandlingstiden. Kommittén har för sin del övervägt även behandlingsprogram av mer varierande utformning. Under behandlingstiden krävs att den dömde är drogfri och under öppenvårdstiden skall hans sociala situation vara ordnad. Påföljden har fått sitt namn av att behandlingsplanerna i regel manifesteras i ett skriftligt avtal mellan en behandlingsinstitution och missbrukaren. Vid kontraktsbrott i form av återfall i missbruk eller brott kan det straff som missbrukaren egentligen skulle ha ådömts gå i verkställighet.

Utöver dessa sanktionsformer har kommittén även sett på en rad andra former som förekommer i andra länder. En del av dessa är närmast att beteckna som varianter av de nu nämnda, medan andra är mer fristående och artskilda till sin utformning.

Kommittén har som tidigare sagts enligt sina direktiv haft att pröva förutsättningarna för att införliva en eller möjligen två av de nya sanktionsformerna med svensk lagstiftning.

Kommittén har alltså i enlighet med vad som förordas i direktiven delat upp sitt utredningsarbete i två omgångar. Denna uppdelning av kommittéarbetet motiveras i direktiven med dels arbetets omfattning, dels angelägenheten av skyndsamhet. Av dessa orsaker har också den samordnade översyn på straffrättens och kriminalvårdens område, vari frivårdskommitténs arbete ingår, delats upp på två kommittéer. Även den andra kommittén, fängelsestraffkommittén, har delat upp sitt arbete i olika omgångar.

Denna uppläggning av utredningsarbetet har visserligen lett till att uppgifterna blivit mer begränsade och att resultat har kunnat redovisas snabbare.

Samtidigt har den emellertid också medfört vissa nackdelar. Vid sin behandling av vissa på grundval av delbetänkanden från frivårdskommittén och fängelsestraffkommittén remitterade förslag uttalade lagrådet (prop. 1982/83:85 s. 143) att det i och för sig varit önskvärt att vissa av de frågor som remissen berörde tagits upp i ett större sammanhang. Lagrådet uttalade bl. a. att frivård självfallet inte kan bedömas utan att man beaktar påföljdssystemet i övrigt och att en partiell reform av den föreslagna typen därför är svår att bedöma, utan att man vet vart kriminalvården är på väg. Särskilt pekade lagrådet på motsättningarna mellan behandlingsideologin och den s. k. nyklassiska strömningen inom kriminalpolitiken.

Sistnämnda fråga hade också berörts av departementschefen i lagrådsremissen (s. 31–32 och 52–54). Han menade emellertid att principiella frågor av denna art då inte lämpligen kunde tas upp till behandling av statsmakterna i hela sin vidd. Det material som förelåg i det lagstiftningsärendet gav enligt honom inte något underlag för någon mera radikal förändring i fråga om den avvägning mellan allmän- och individualpreventiva synpunkter som brottsbalken representerar. Någon sådan förändring hade inte heller varit avsikten med delbetänkandena. I samband med behandlingen av kommittéernas slutbetänkanden kan däremot, enligt vad departementschefen då uttalade, principiella frågor av denna typ komma att få en mera ingående och generell belysning.

Med anledning av dessa uttalanden finns det skäl för kommittén att nu något beröra några mer principiella frågeställningar.

3.2 Principfrågor

I delbetänkandet har kommittén redogjort för aktuella strömningar inom kriminalpolitiken (kap. 7). Där nämns bl. a. behandlingsideologin och de s. k. nyklassiska strömningarna inom kriminalpolitiken. Någon redogörelse för dessa företeelser lämnas därför inte här.

Också den tidigare omtalade motsättningen mellan behandlingsideologin och nyklassicismen har behandlats i delbetänkandet (kap. 9). Som egen mening uttalade då kommittén, att den för sin del inte var beredd att överge behandlingsideologin, trots den kritik som riktats mot den. Kommittén förordade i stället att denna ideologi även i fortsättningen skulle ha stor betydelse för i vilka fall skyddstillsyn skall väljas och för hur påföljden skall utformas. Däremot kunde enligt kommitténs mening behandlingsideologin inte längre anses ha en sådan styrka att påföljden med utgångspunkt från lagöverträdarens behov av stöd och hjälp borde kunna göras intensivare eller mer långvarig utan att dessa åtgärder också kunde motiveras utifrån hans kriminalitet. För de närmare skälen för detta ställningstagande hänvisas till delbetänkandet.

I delbetänkandet kom dessa tankegångar till uttryck bl. a. i förslaget att skyddstillsynens påföljdstid skulle vara fast och bestämd i lag och att dess intensitet skulle fastställas med beaktande även av brottets svårhet. I sitt på grundval av delbetänkandet utarbetade förslag, som sedermera också antogs av riksdagen, gick departementschefen emellertid ifrån de delar av kommittéförslaget som kan sägas innefatta ett avståndstagande från behandlings-

ideologin. Sålunda kvarstår alltjämt möjligheten att förlänga övervakningstiden och övervakningens intensitet skall alltjämt bestämmas uteslutande efter den dömdes behov av övervakning.

Det är mot denna bakgrund som kommittén nu har att överväga frågan om nya alternativ till frihetsstraff. Vad då gäller frågan efter vilka straffrättsliga principer sådana alternativ bör väljas och utformas ser kommittén ingen anledning att frångå sin tidigare deklarerade uppfattning att behandlingsideologin även fortsättningsvis bör kunna ha ett inflytande över påföljdssystemets utformning. Det bör alltså enligt kommitténs uppfattning inte finnas några principiella hinder mot att även påföljder, vars verkställighet domineras av behandlingsinslag, införs i påföljdssystemet. I det tidigare nämnda lagstiftningsärendet uttalade också departementschefen att det måste vara en självklar ambition att söka finna påföljdsformer som är så effektiva som möjligt från individualpreventiv synpunkt. Det är därför enligt honom angeläget att man prövar nya vårdformer och söker utvärdera deras effekter (prop. 1982/83:85 s. 53).

Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning angeläget att man även vid utformandet av sådana individualpreventivt inriktade påföljder tillvaratar alla möjligheter att ge påföljden inslag som framhåller sambandet med brottet och inslag som ger påföljden även allmänpreventiva effekter.

Man kan inte heller komma ifrån att det saknas grund för någon större optimism vad gäller möjligheterna att finna nya påföljder som är särskilt individualpreventivt verksamma. Detta kan därför inte vara det enda eller ens det huvudsakliga skälet för att utöka påföljdssystemet. I stället måste det väsentligaste motivet för detta, som också framgår av kommitténs direktiv, vara att man därigenom vill försöka begränsa användningen av frihetsstraff.

Kriminalvård i anstalt har övervägande negativa effekter för de personer som undergår sådan vård. Den leder för det mesta inte till någon rehabilitering eller minskad återfallsfrekvens. Den har också ofta nedbrytande inverkan på personligheten. Det är också en mycket dyr verkställighetsform. Påföljder i frihet är därför att föredra. De är väsentligt humanare strafformer. Genom att de i regel inte innefattar något frihetsberövande är de mindre skadliga för den som utsätts för dem. En omfattande kriminologisk forskning har inte gett någon anledning att tro att kriminalvård i frihet skulle ha vare sig bättre eller sämre individualpreventiva effekter än kriminalvård i anstalt. Sist men inte minst är kriminalvård i frihet också väsentligt billigare att verkställa.

Självklart kan kriminalvård i anstalt ändå inte helt undvaras. Framför allt gäller detta vid allvarlig brottslighet och när man av allmänpreventiva skäl inte kan godta annan påföljd än ett frihetsstraff. Tilltron till straffsystemet kräver också att det ytterst finns en ingripande sanktion att ta till.

Det huvudsakliga skälet för att införa nya påföljder måste sålunda från kommitténs synpunkt vara att man därigenom tror sig kunna minska användningen av frihetsstraff. Kommitténs arbete går därför ut på att överväga vilka nya påföljder som skulle kunna användas för de lagöverträdare som f. n. ådöms frihetsstraff. Det är därvid angeläget att man i första hand söker påföljder som skulle kunna ha bättre individualpreventiva effekter än fängelsestraffet.

Detta innebär att kommittén har fått undersöka vilka lagöverträdare som

f. n. ådöms frihetsstraff och vilka av dessa som i stället borde kunna ådömas någon annan påföljd. I det sammanhanget bör särskilt nämnas att kriminalstatistik för 1982 visar att ett jämfört med tidigare år större antal ungdomar under 18 år har tillförts kriminalvården detta år. Ökningen är visserligen inte tillräckligt stor för att några statistiskt säkra slutsatser skall kunna dras, men den är ändå anmärkningsvärd. Den största ökningen har skett beträffande skyddstillsyn men även för fängelsestraffet finns en mindre ökning. Frågan är därför om det finns särskilda skäl för kommittén att överväga nya alternativ till frihetsstraff för ungdomar under 18 år.

En trolig förklaring till denna ökning är att en viss osäkerhet har rått hos domstolarna om den nya socialtjänstens möjligheter och om tillämpningen av den nya lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som trätt i kraft den 1 januari 1982, och av den anledningen har föredragit att överlämna unga lagöverträdare till kriminalvården i stället för till socialtjänsten. I så fall bör ökningen vara en engångsföreteelse. Under alla förhållanden bör så unga lagöverträdare även fortsättningsvis i första hand vara en angelägenhet för socialtjänsten och inte för kriminalvården (jfr 26 kap. 4 § och 28 kap. 1 § andra stycket BrB). Några nya kriminalvårdspåföljder, särskilt avpassade för dessa ålderskategorier, bör därför enligt kommitténs mening inte tillföras påföljdssystemet. I stället bör socialtjänstreformen följas upp och anpassas så att den har domstolarnas förtroende. En sådan uppföljning görs också f. n. av socialberedningen (S 1980:07).

Eftersom motivet för nya påföljder enligt kommitténs mening måste vara att de skall kunna medföra en minskad användning av frihetsstraff, bör endast sådana påföljder införas som uteslutande eller i vart fall i mycket hög utsträckning kan komma att användas i stället för frihetsstraff. De bör också utformas på ett sätt som bidrar till en sådan tillämpning.

En väsentlig fråga i det sammanhanget är emellertid i vilken utsträckning det går att reducera den nuvarande användningen av frihetsstraff. Det är en fråga som av naturliga skäl inte går att besvara med säkerhet. Under senare år har flera reformer genomförts för att begränsa användningen av frihetsstraff. Det står också klart att domstolarna redan i dag i stor utsträckning undviker att utdöma sådana straff. Detta gör att det blir allt svårare att åstadkomma nya begränsningar och att allt större krav måste ställas på de alternativ som skall ersätta frihetsstraffen. Utvecklingen mot en begränsning av användningen av frihetsstraff har förmodligen redan gått så långt i vårt land, att det inte är möjligt att utan vidare importera nya påföljder från andra länder. Dessa påföljder är inte avpassade för det svenska anstaltsklientelet. Jämfört med motsvarande klientel i andra länder förefaller det nämligen som om detta i regel har en svårare kriminell belastning och sämre förhållanden vad gäller missbruk och social situation, inte därför att brottsligheten är svårare i vårt land utan därför att toleransnivån är högre här. Avsnitt 3.4 handlar om sådana internationella jämförelser.

Trots att frågan om nya alternativ till frihetsstraff har varit aktuell under lång tid både här och i andra länder, är det få konkreta, realistiska förslag som har kommit fram. Det har visat sig vara förenat med betydande svårigheter att utforma nya påföljder som är användbara i de fall då det i dag döms till fängelse. Många tankar, som har förts fram, har senare måst överges, därför att de har varit praktiskt ogenomförbara. Andra har stött på invändningar av

mer principiell art.

Olika försök med "alternativ till fängelse" har också visat sig snart i stället bli "tillägg till fängelse". I stället för strafflindring har man ibland fått straffskärpning för dem som har ådömts de nya påföljderna. Sålunda har villkorliga fängelsestraff i praktiken stundom lett till en anstaltsvistelse, som annars inte skulle ha ådömts, eller i vart fall till att längre tid fått tillbringas i fängelse än som annars skulle ha blivit fallet. Detta hänger samman dels med att domstolen kan använda sådana straff även i situationer, när ett frihetsberövande egentligen inte är påkallat, dels med att domstolen vid ådömande av villkorligt fängelsestraff kan komma att mäta ut längre straff än vad som skulle skett, om straffet inte varit villkorat. När sådana villkorliga fängelsestraff sedan går i verkställighet, blir påföljden allvarligare än den som brottet skulle ha föranlett, om villkorligt fängelsestraff inte hade funnits att tillgå. Vid alla reformer av denna art riskerar man att få effekter, motsatta de eftersträvade. Det är något som är svårt att förutse och beror på den svåra balansgång som det är att försöka upprätthålla en ingripande och konsekvent straffverkställighet samtidigt som man försöker hålla lagöverträdare utanför fängelserna.

På nya påföljder måste också det kravet ställas att de av lagöverträdare, myndigheter och allmänhet uppfattas som straffrättsliga reaktioner som kan träda i stället för fängelsestraff. De bör också ha ett i stort sett heltäckande tillämpningsområde och inte bara ta sikte på speciella brottstyper. De bör inte heller ge upphov till sociala orättvisor.

Ett straffsystem bör präglas av enkelhet, överskådlighet och förutsebarhet. Nya påföljder bör utformas med tanke på detta. Det är av denna anledning inte heller möjligt att införa många nya påföljder. Enligt kommitténs direktiv kan det bli fråga om en eller möjligen två.

Det är särskilt värdefullt, om en ny påföljd kan uppfattas som ett positivt inslag i den dömdes livsföring. Det får gärna också finnas pedagogiska och reparativa inslag i verkställigheten. I vart fall bör verkställigheten inte försämra möjligheterna till samhällsanpassning.

3.3 Villkorligt fängelse m. m.

Vid behandlingen av de förslag som kommittén presenterade i sitt tidigare delbetänkande var det, utöver de mer straffrättsteoretiska principfrågorna, ytterligare några frågor som departementschefen lämnade obehandlade i avbidan på kommitténs slutbetänkande. Den största av dessa gällde förslaget att tillföra påföljdssystemet en ny påföljd, kallad villkorligt fängelse.

Villkorligt fängelse innebär enligt kommitténs tidigare förslag att domstolen ges möjlighet att, samtidigt som den dömer till fängelse, medge anstånd med verkställigheten i anstalt under en viss prövotid. Om den dömde inte allvarligt missköter sig eller återfaller i brott under prövotiden, bortfaller verkställigheten i anstalt helt. Enligt kommitténs tidigare förslag skall villkorligt fängelse kunna förekomma i olika former, bl. a. även i en delvis villkorad form samt med och utan övervakning.

Kommitténs förslag väckte ett stort intresse vid remissbehandlingen. Åtskilliga remissinstanser intog en generellt avvisande hållning till förslaget,

men flertalet instanser ställde sig från principiella synpunkter positiva till att i någon form införliva villkorligt fängelse med brottsbalkens påföljdssystem, låt vara att man i många fall förordade tämligen långtgående ändringar i förhållande till förslaget.

Departementschefen uttalade sig också mycket positivt om förslaget. Att ett ställningstagande till frågan om påföljden skall införas sköts på framtiden berodde enligt honom framför allt på hänsynen till frivårdskommitténs och fängelsestraffkommitténs kvarstående uppdrag. Av särskild betydelse enligt honom är då frivårdskommitténs överväganden rörande hela frågan om alternativ till frihetsstraff. Kommitténs och remissinstansernas ställningstaganden till dessa spörsmål kan medföra att frågan om behovet av och i så fall även den lämpligaste utformningen av villkorligt fängelse kommer i en delvis ny belysning. Därtill skall enligt departementschefen läggas att fängelsestraffkommittén under sitt fortsatta arbete torde komma in på frågor om straffmätning vid återfall, något som givetvis också kan vara av stor betydelse, när det gäller bl. a. behovet av påföljden villkorligt fängelse. Innan båda kommittéerna har slutfört sitt arbete och möjligheter finns att på grundval av ett fullständigt beslutsunderlag få överblick över hur hela påföljdssystemet i framtiden bör vara utformat, bör man därför enligt departementschefens mening inte lämpligen ta slutlig ställning till huruvida påföljden villkorligt fängelse bör införas i detta system (prop. 1982/83:85 s. 62).

Genom detta betänkande tillförs nu ytterligare material för det slutliga ställningstagandet till denna fråga. Påföljden villkorligt fängelse förekommer här i samband med övervägandena beträffande påföljderna samhällstjänst och kontraktsvård. Delbetänkandets förslag rörande villkorligt fängelse läggs emellertid inte på nytt fram i sin helhet. Ett genomgående drag vid remissbehandlingen av detta var nämligen att det ansågs minska överskådligheten i påföljdssystemet och skapa risker för en ojämn rättstillämpning. I detta betänkande behandlas i stället frågan huruvida villkorligt fängelse kan användas som en lagteknisk utformning av nya alternativ till frihetsstraff, dvs. av samhällstjänst och kontraktsvård. Med hänsyn till departementschefens nyss återgivna uttalande finns det emellertid ändå anledning att nu på nytt överväga frågan om villkorligt fängelse och dess utformning i sin helhet.

En annan fråga som behandlades i delbetänkandet men inte lett till något slutligt ställningstagande är frågan om den villkorliga domens verkställighetsinnehåll. Kommitténs förslag innebar att det formella verkställighetsinnehållet i påföljden och även den formella prövotiden skulle avskaffas. De skäl som anfördes för att inte ta ställning till förslaget om påföljden villkorligt fängelse talade emellertid enligt departementschefen med samma styrka för att man i väntan på att detta spörsmål får sin lösning inte heller vidtar några åtgärder i fråga om den villkorliga domens nuvarande innehåll. Bl. a. framhöll han att frågan huruvida villkorlig dom skall vara förenad med en formell prövotid och möjligheter till undanröjande i händelse av ny brottslighet under denna prövotid i högsta grad är beroende av det ställningstagande till behovet av allmänna regler om påföljdsval och straffmätning bl. a. i återfallssituationer som kan beräknas bli resultatet av fängelsestraffkommitténs fortsatta arbete (prop. 1982/83: 85 s. 72–73). Det kan nämnas att ett par remissinstanser i det sammanhanget ifrågasatte den villkorliga domens existensberättigande och menade att bötesstraffets tillämpningsområde i stället

borde utvidgas (s. 220).

Kommittén har nu ingen anledning att på nytt ta upp frågan om den villkorliga domens utformning. Förslagen i detta betänkande ger inte anledning att ändra de förslag beträffande påföljden som presenterades i delbetänkandet. Kommittén menar alltså alltjämt att den villkorliga domens formella verkställighetsinnehåll och dess prövotid bör avskaffas och att påföljden bör benämnas straffvarning, bl. a. för att undvika förväxling med den nya påföljden villkorligt fängelse.

En annan fråga som, enligt vad departementschefen uttalade, för ett ställningstagande krävde en mer fullständig belysning genom kommitténs slutbetänkande gällde reaktionen vid återfall under verkställighet av dom på skyddstillsyn. Kommittén föreslog att bestämmelsen i 34 kap. 1 § 3 BrB skulle ändras så att det blir möjligt att undanröja den tidigare påföljden även i det fall påföljd av samma slag väljs för den nya brottsligheten. Den som efter dom på skyddstillsyn under prövotiden begår nytt brott och som domstolen är beredd att ge förmånen av fortsatt vård i frihet döms enligt nuvarande ordning vanligen till s. k. fortsatt skyddstillsyn. Detta innebär att förordnande meddelas om att den löpande skyddstillsynen skall avse även den nya brottsligheten (s. k. konsumtionsdom). Kommitténs huvudsakliga avsikt med förslaget var att den fortsatta frivården i stället skulle ådömas i form av en ny skyddstillsyn för att lagöverträdaren inte skulle få intrycket att samhället inte reagerade på den nya brottsligheten.

Departementschefen ställde sig emellertid tveksam till om förslaget skulle medföra några påtagliga vinster, särskilt då han till skillnad mot vad kommittén föreslagit förordade att den treåriga prövotiden vid skyddstillsyn skulle behållas. Han menade också att alla konsekvenser av den föreslagna ändringen i 34 kap. BrB inte var fullständigt utredda och var därför, i avvaktan på att frågor rörande den framtida kriminalvården i frihet får en mera fullständig belysning genom kommitténs slutbetänkande, inte beredd att biträda kommittéförslaget (prop. 1982/83:85 s. 101–102).

Kommittén har nu i och för sig ingen anledning att på nytt ta upp frågan om reaktionen vid återfall efter dom på skyddstillsyn. Eftersom kommittén för fram tanken på villkorligt fängelse, blir det emellertid nödvändigt att också överväga systematiken i 34 kap. BrB. Genom att villkorligt och ovillkorligt fängelse med den lagtekniska lösning som kommittén föreslår i detta sammanhang är att anse som en och samma påföljd, krävs en särskild reglering beträffande återfall under verkställigheten av villkorligt fängelse. Frågan behandlas närmare i kap. 9.

Slutligen bör nämnas ytterligare en fråga som, enligt vad som då uttalades, kanske inte fick sin slutliga lösning genom kommitténs delbetänkande och lagstiftningsarbetet i anslutning till det. Det gäller frågan om sanktioner vid misskötsamhet under verkställighet av dom på skyddstillsyn. Kommittén uttalade då, att det fortsatta arbetet med att finna alternativa påföljder kunde tänkas leda fram till ytterligare någon ny sanktion att införliva i skyddstillsynens sanktionssystem. Departementschefen höll det därför inte för uteslutet att det skulle bli anledning att i senare sammanhang återkomma till denna fråga (prop. 1982/83:85 s. 97).

Kommittén har också under sitt fortsatta arbete övervägt denna fråga. Kommittén har då, som framgår av de överväganden kommittén redovisar

för de olika alternativen, funnit att det framför allt är påföljder av typ fritidsfängelse som skulle kunna ha ett värde också som en frivårdssanktion. Eftersom kommittén emellertid, på skäl som utvecklas närmare senare, inte anser att fritidsfängelse bör införas i påföljdssystemet, innehåller detta betänkande inte förslag om någon utökning av skyddstillsynens sanktionssystem.

3.4 Internationella jämförelser

Kommitténs uppgift har alltså varit att pröva om vissa påföljder som finns i andra länder bör införas i det svenska påföljdssystemet. Det har därför funnits anledning för kommittén att titta närmare på främmande länders straffsystem och göra jämförelser med de förhållanden som där råder.

Internationella jämförelser har emellertid ett begränsat värde på kriminalpolitikens område. Några direkta slutsatser kan sällan dras av de erfarenheter som vunnits i andra länder, eftersom förhållandena alltid skiljer sig åt. Detta gäller inte minst för påföljdssystemet.

De påföljder som kommittén särskilt har haft att överväga förekommer oftast i de länder vars juridiska system har sina rötter i den anglo-saxiska rättstraditionen. I dessa länder bygger straffsystemen till skillnad mot i vårt land väl så mycket på rättspraxis och rättskipningstraditioner som på lagstiftning. Den enskilde domaren har där större frihet än sin svenske kollega att i det individuella fallet utforma en påföljd på sätt han tycker är lämpligast. I exempelvis vissa av USA:s delstater begränsas domarens handlingsfrihet egentligen endast av hans egen fantasi och uppfinningsrikedom och av tillgången på resurser i samhället. Man talar där mera sällan om rättvisa, proportionalitet och lika straff för lika brott än om individuellt avpassade brottspåföljder. Man ser därför stora fördelar i innehållsrika påföljdssystem och inga risker för svåröverskådlighet och ojämn rättstillämpning.

Vad särskilt gäller samhällstjänst är det ytterligare en omständighet som bör beaktas i detta sammanhang. Framför allt i England, men även i andra länder där samhällstjänst förekommer, utgör oavlönat samhällsnyttigt arbete en normal del av bl. a. skolundervisningen. I dessa länder utgör också sådana arbetsuppgifter som förekommer inom samhällstjänsten traditionellt ett betydande område för frivilliga, oavlönade samhällsinsatser.

Kommitténs uppgift är i första hand att finna nya påföljder som kan ersätta frihetsstraff. Den internationella utblick som kommittén har gjort har därför i stor utsträckning koncentrerats på frågan i vad mån de s. k. alternativa påföljderna i andra länder har trätt i stället för frihetsstraff. För kommitténs del räcker det emellertid inte att konstatera i vilken utsträckning så har varit fallet. Det är nämligen inte givet att en påföljd som i ett land träder i stället för fängelsestraff också skulle kunna göra det i ett annat. För att en jämförelse skall bli relevant måste man nämligen veta vilka skillnader som finns i fråga om anstaltspopulationens sammansättning. Om det t. ex. krävs mer i fråga om brottslighet för att hamna i fängelse i Sverige än vad som krävs i andra länder, kan de påföljder som finns i dessa länder inte ersätta fängelse i samma utsträckning i vårt land som de kan där.

Frågan är emellertid om det är möjligt att på ett riktigt sätt göra jämförel-

ser mellan anstaltspopulationernas sammansättning i olika länder. Det är nämligen svårt att få en något så när riktig bild av hur olika länder faktiskt använder sig av straffrättsliga åtgärder. Officiella statistiska uppgifter om brott och påföljder styrs nämligen av en rad olika faktorer. Professorn i kriminologi Knut Sveri har i en hittills opublicerad uppsats om användning av straffrättsliga påföljder i Norden, Västtyskland och England sammanfattat de faktorer som kan förklara skillnader i tillämpningen av straffsystemen på följande sätt.

- Den totala mängden av handlingar som är kriminaliserade varierar mellan länderna.
- Definitionerna på vad som utgör en brottslig handling, inkl. reglerna om straffbarhetsålder och om påföljdsval för unga lagöverträdare, varierar.
- Straffnivån i strafflagarna varierar.
- Olika processuella principer varierar.
- Den faktiska tillämpningen av lagarna varierar.
- Utövanden av diskretion varierar, dvs. man är inte i alla länder lika benägna att "se mellan fingrarna".
- Polisens effektivitet och prioriteringar varierar. En stor satsning på komplicerad ekonomisk brottslighet leder t. ex. till att få personer döms medan en motsvarande satsning på trafikbrott leder till att många döms.
- Anmälningsbenägenheten varierar.
- Den allmänna brottsnivån varierar.
- De rent statistiska förhållandena i fråga om registreringssystem och registreringsmetodik varierar. I USA saknas t. ex. de flesta till fängelsestraff dömda i den officiella statistiken, eftersom där endast redovisas de som dömts till "imprisonment" och inte de som dömts till "jail".

Det finns således en i stort sett obegränsad mängd felkällor att ta hänsyn till och alla internationella jämförelser grundade på statistiskt material bör därför göras med stor försiktighet.

Ett vanligt sätt att jämföra anstaltspopulationer är att ange det genomsnittliga antalet intagna i förhållande till folkmängden. Ett exempel på detta finns i *tab. 3.1*. Redan här stöter man emellertid på svårigheter. Siffrorna tar nämligen inte hänsyn till brottsnivån i resp. land eller till brottets svårhet. Skillnaderna kan faktiskt också vara avsevärda mellan två länder med samma fångtal. I det ena kan många personer dömas till korta frihetsstraff, medan i det andra få personer kan dömas till fängelse men då på långa tider. Ändå kan fångtalen bli desamma.

Tabell 3.1 Antal personer intagna i fängelse per 100 000 invånare i vissa stater

Australien	67 (1979)
Belgien	78 (1979)
Canada	95 (1974)
Danmark	44 (1979)
Finland	113 (1979)
Frankrike	65 (1979)
Holland	16 (1979)
Italien	86 (1979)
Norge	42 (1979)
Nya Zeeland	85 (1972)
Polen	299 (1979)
Storbritannien	77 (1979)
Sverige	47 (1979)
USA	189 (1972)
Västtyskland	89 (1979)

Källa: Scandinavian-Polish workmeeting, Denmark 1981
Scandinavian Research Council for Criminology

I sin förut nämnda uppsats, som skrivits på uppdrag av fängelsestraffkommittén och som i sin helhet kommer att publiceras i den kommitténs slutbetänkande, kom Sveri ändå fram till vissa slutsatser om användningen av fängelse i Sverige jämfört med vissa andra länder. Dessa slutsatser måste emellertid då ses mot bakgrund av de redovisade svårigheterna att göra sådana internationella jämförelser.

Beräknat per 100 000 invånare i straffmyndig ålder visade det sig att frihetsberövande påföljder användes i följande utsträckning.

Danmark	(1978) 540.3
Finland	(1980) 358.0
Norge	(1981) 340.0
Sverige	(1981) 300.0
England	(1979) 272.7
Västtyskland	(1980) 220.3

Enligt Sveris undersökning var alltså risken att bli dömd till en frihetsberövande påföljd avsevärt högre i Danmark än i de övriga länderna. Sverige använde sig däremot minst av sådana påföljder inom Norden, men ändå mer än England och – i synnerhet – Västtyskland.

Vad gäller Västtyskland är det emellertid ett intressant faktum i detta sammanhang att fängelsestraff inte kan ådömas på kortare tid än sex månader. Sveri har därför också jämfört frihetsstraffens längd. Han fick då fram en annan rangordning av länderna. Beräknat per 100 000 invånare kom han fram till följande.

	Över 6 månader	Över 12 månader
Finland	92	26
England	72	47
Västtyskland	64	51
Danmark	51	20
Sverige	50	19
Norge	30–35	14

Risken att bli dömd till över sex månaders fängelse är alltså störst för befolkningen i Finland, följt av England och Västtyskland. Ser man på risken att bli dömd till över ett års fängelse intar Västtyskland och England tätplatserna. Risken är där dubbelt eller mer än dubbelt så stor som i de nordiska länderna.

Av intresse i sammanhanget är också de stora skillnaderna mellan länderna i förekomsten av förvandlingsstraff för böter. Sverige har i stort sett lyckats undvika sådana straff. Under 1981 togs i fängelserna in endast 50 personer för obetalda böter. Motsvarande siffra för Finland var drygt 1 300, för Norge drygt 500, för Danmark nästan 5 000, för England 16 000 och för Västtyskland 20 000.

Det visar sig således att Sverige i jämförelse med andra länder använder sig av frihetsberövande påföljder i inte ringa utsträckning men att strafftiderna är förhållandevis korta. En näraliggande förklaring till detta är den stora användningen av frihetsstraff för trafiknykterhetsbrott. I Sverige avsåg nämligen 27% av samtliga frihetsstraff sådana brott och i Norge 47%, medan motsvarande siffra för Västtyskland var 7% och för England ca 3–4%. För att pröva om denna förklaring är hållbar har Sveri tittat särskilt på förekomsten av frihetsberövande påföljder för stöld, rån och misshandel. Han fann då beträffande stöld att användningen av frihetsberövande påföljder var minst i Sverige och Västtyskland. I sistnämnda land var strafftiderna dock betydligt längre. När det däremot gällde rån och misshandel låg Sverige ungefär i mitten.

Sveris slutsats av undersökningen är att uppfattningen att vi skulle vara exceptionellt försiktiga i bruket av frihetsberövande påföljder och att vi skulle använda kortare straff än motsvarande länder torde vara betydligt överdriven.

Enligt kommitténs mening bör man emellertid inte vidta några långtgående åtgärder med stöd av endast dessa resultat. De måste nämligen ses i ljuset av de stora variationerna mellan de undersökta länderna vad gäller deras sätt att se på normöverträdelser. Om man summerar den totala mängden påföljder i länderna enligt Sveris undersökning beräknat per 100 000 invånare i straffmyndig ålder, får man följande resultat.

England	10 845.5
Finland	9 692.4
Sverige	7 147.5
Danmark	7 128.1
Norge	4 558.2
Västtyskland	2 151.1

Skillnaderna mellan länderna blir då mycket stora och kan inte förklaras av skillnader i regelefterlevnaden utan de beror på de stora variationerna när det gäller att definiera vad som utgör en brottslig gärning. Den låga siffran för Västtyskland förklaras exempelvis av att s. k. ordningsöverträdelser (Ordnungswidrigkeiten) där inte betraktas som brott och till dessa räknas även många gärningar som vi ser allvarligt på, bl. a. rattonykterhet.

4 Fritidsfängelse

4.1 Inledning

I debatten om nya alternativ till frihetsstraff har intresset riktats bl. a. mot nya sanktioner som innebär begränsningar av enbart den dömdes fritid. Två av de sanktioner som uppmärksammats i det sammanhanget är nattfängelse och veckoslutsfängelse, med ett gemensamt namn kallade fritidsfängelse.

Egentligen är det fel att beteckna fritidsfängelse som ett alternativ till frihetsstraff. Fritidsfängelse innebär också frihetsberövande. Eftersom fråga emellertid är om ett frihetsberövande, där de sociala olägenheter som följer av fängelse minskas avsevärt, anses fritidsfängelse ändå kunna betecknas som ett alternativ till frihetsstraff. I själva verket är det ändå bara fråga om en annan form för verkställighet av fängelse.

Verkställighet av fängelsestraff innebär i princip att den dömde är berövad friheten under hela dygnet. Detta totala frihetsberövande kan emellertid redan enligt gällande regler modifieras genom olika former av vistelse utom anstalt. I detta sammanhang är s. k. frigång av särskilt intresse.

Frigång innebär att en intagen kan medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalten. Under fritid skall han däremot vistas på anstalten. Frigång kombineras emellertid ofta med veckoslutspermission.

Frigång skall ses som ett led i frigivningsförberedelserna. Syftet är att skapa en bättre frigivningssituation för den intagne. Tanken är därför att han skall ha ett arbete eller liknande som han om möjligt kan behålla efter frigivningen.

Fritidsfängelse innebär att den dömde är berövad friheten endast under fritid – kvälls- och nattid eller under veckosluten. Avsikten med påföljder av denna art är att de skall ge möjlighet för den dömde att, trots straffverkställigheten, *upprätthålla* sin sysselsättning och i större eller mindre utsträckning sin förbindelse med familjen. Härvid skiljer sig fritidsfängelse från frigång på så sätt att avsikten med frigång i stället är att den dömde under verkställigheten skall kunna *återuppta* sina sysselsättningar utanför anstalten. Skillnaden framgår av att fritidsfängelse innebär verkställighet på fritid under *hela* strafftiden, medan frigång innebär verkställighet på fritid under *en del* av strafftiden.

Med nattfängelse förstås frihetsberövande under viss tid av dygnet (t. ex. kl. 22–07), medan den dömde under övriga tider vistas ute i samhället. Med veckoslutsfängelse förstås frihetsberövande under viss tid av veckan (t. ex. fredag kväll till måndag morgon).

4.2 Fritidsfängelse i andra länder

4.2.1 *Belgien*

I Belgien har sedan 1963 tillämpats två alternativa former för verkställighet av korta frihetsstraff. Den ena kallas arrêts de fin de semaine – veckoslutsfängelse – och den andra semi-détention – nattfängelse. Det saknas emellertid regler i lag eller annan författning om dessa verkställighetsformer. De tillämpas i stället med stöd av administrativa föreskrifter från justitieministeriet till åklagar- och verkställighetsmyndigheterna. Det innebär att en domstol först ådömer ett kort frihetsstraff, varefter åklagarmyndigheten under vissa förutsättningar kan besluta att straffet skall avtjänas i form av fritidsfängelse. Sistnämnda avgörande kommer alltså inte under domstols bedömning.

Veckoslutsfängelse (arrêts de fin de semaine) innebär i regel att den dömde vistas i en särskild anstalt från lördag kl. 14.00 till måndag kl. 06.00. Det finns dock möjligheter att utsträcka straffverkställigheten även till arbetsfria dagar i anslutning till veckosluten samt i samband med semesterledighet. Av straffet avräknas en dag för varje natt som den dömde är intagen i anstalten.

Veckoslutsfängelse kan komma i fråga endast om det ådömda straffets längd inte överstiger 30 dagar. Vid straff på upp till 60 dagar kan en ordinär verkställighet efter en tid övergå i veckoslutsfängelse, om särskilda skäl föreligger.

Som förutsättning för att ett frihetsstraff skall kunna verkställas som veckoslutsfängelse gäller att den dömde samtycker till verkställighetsformen. Han måste också ha dömts för något av vissa angivna brott som förfalskning, bedrägeri, övergivande av familj, brott mot lagen om nykterhetsvård eller vållande till annans död eller kroppsskada till följd av trafikolycka eller trafiknykterhetsbrott. Vid andra brott krävs att särskilda omständigheter föreligger.

Nattfängelse (semi-détention) får användas om det ådömda fängelsestraffets längd inte överstiger sex månader. Det krävs vidare att en anstalt finns i närheten av den dömdes arbetsplats samt att den dömde samtycker till verkställighetsformen.

Nattfängelse innebär att den dömde lämnar fängelset varje dag för att arbeta, studera eller liknande. En dag avräknas från straffet för varje natt som tillbragts i anstalten. Beträffande brottslighetens art gäller i huvudsak detsamma som för veckoslutsfängelse.

Enligt de uppgifter kommittén haft tillgång till var användningen av de bägge formerna av fritidsfängelse störst år 1966. Därefter har den minskat. Under perioden 1975–1979 verkställdes 3 907 fängelsestraff som fritidsfängelse, varav 508 som veckoslutsfängelse och 3 399 som nattfängelse. Trots att en lagändring 1969 vidgade möjligheterna att använda nattfängelse (från straff på högst tre månader till straff på högst sex månader), minskade användningen av fritidsfängelse under perioden 1975–1979 med 32% jämfört med perioden 1970–1974 och med 41% jämfört med perioden 1965–1969. År 1979 utgjorde fritidsfängelse ca 12% av det totala antalet fängelsestraff på sex månader eller mindre. I slutet av 1960-talet var motsvarande siffra ca 20%. Framför allt minskade användningen av veckoslutsfäng-

else kraftigt. År 1979 var det bara 72 fall. Detta betyder att veckoslutsfängelsets andel av alla fängelsestraff på en månad eller mindre minskat från 4,2% år 1966 till 1,8% år 1979. Även om nattfängelset också minskat i användning, är det ändå alltjämt ett väsentligt inslag i verkställigheten. Det svarade år 1979 för 12,5% av alla straff där det kunnat användas. Den minskade användningen förklaras delvis av en allmän minskning av antalet korta frihetsstraff. Vad gäller veckoslutsfängelse bidrar också att verkställigheten kan upplevas som mer ingripande än ordinärt fängelse, eftersom den sträcker sig över en så lång tidsrymd.

Fritidsfängelse används mest för trafikbrott (ca 30%) och stöld, bedrägeri etc. (ca 15%). Åtminstone tidigare användes det också ofta för övergivande av familj. Vid detta brott drabbas ju familjen dubbelt av ett vanligt fängelsestraff. Av de 3 399 straff som åren 1975–1979 avtjänades som nattfängelse var 1 269 (37%) på en månad eller mindre, 1 211 (36%) på mer än en men högst tre månader, 774 (23%) på mer än tre men högst sex månader och 126 (4%) på mer än sex månader. För såväl veckosluts- som nattfängelse gäller att de inte sällan används även vid straff som överstiger högsta tillåtna maximum. Det är dock då i regel fråga om sådan verkställighet under endast en del av straffet. Av de 508 straff som åren 1975–1979 verkställdes som veckoslutsfängelse var 21 (4%) på mer än en månad.

Under perioden 1975–1979 upphävdes beslut om veckoslutsfängelse i 19 fall (3,7%) och om nattfängelse i 229 fall (6,7%). Därtill kommer att 108 (21%) av dem som avtjänade veckoslutsfängelse och 392 (11,5%) av dem som avtjänade nattfängelse gjorde sig skyldiga till olovlig frånvaro från anstalten. Vad gäller nattfängelse steg andelen som misskötte sig i detta avseende med straffets längd, från 8,3% för dem som avtjänade en månad eller mindre till 14,3% för dem som avtjänade mer än sex månader.

De erfarenheter som man i Belgien gjort av fritidsfängelse är att verkställighetsformerna använts alltför litet, att urvalet av klienter inte fungerat tillfredsställande, att fritidsfängelse kräver en insats som många dömda inte klarar under längre perioder och att man därför hellre vill satsa på frigivningspermissioner och villkorliga frigivningar.

Medan användningen av fritidsfängelse således minskat, har användningen av ett annat likvärdigt institut ökat för korttidsdömda. Det kallas semi-liberté och motsvarar närmast semi-détention och svensk frigång. Den största skillnaden mot semi-détention är att semi-liberté beslutas först sedan verkställigheten av ett ordinärt fängelsestraff har påbörjats. Från att tidigare ha använts som en slags frigivningspermission vid enbart långa straff används det numera även för korta och då ofta för sådana intagna som inte beviljats nattfängelse. 43% av det totala antalet semi-liberté under perioden 1975–1979 avser personer som dömts till fängelse sex månader eller mindre. Inte heller semi-liberté har stöd i lag utan grundas på administrativa föreskrifter.

Av dem som under perioden 1975–1979 dömdes till fängelse på en månad eller mindre fick 25% nattfängelse, veckoslutsfängelse eller semi-liberté. Motsvarande siffra för dem som dömts till mer än en men högst tre månader var 21%, för dem som dömts till mer än tre men högst sex månader 17% och för dem som dömts till mer än sex men mindre än tolv månader 12%.

4.2.2 *Frankrike*

Fritidsfängelse finns i Frankrike endast i form av *nattfängelse* (semi-liberté). I likhet med i Belgien är det fråga om en särskild form för verkställighet av frihetsstraff, men den kan till skillnad mot i Belgien beslutas av domstolen.

När domstolen ådömer ett fängelsestraff på sex månader eller mindre, kan den besluta att straffet får verkställas som nattfängelse. Beslutet innebär att den dömde under hela verkställighetstiden får lämna anstalten för arbete, utbildning eller behandling. Användningen av nattfängelse förutsätter den dömdes samtycke.

Beslut om nattfängelse kan också meddelas av den domare som normalt har överinseende över verkställighetens närmare innehåll och av justitieministern. I allmänhet är det emellertid då fråga om nattfängelse under endast en senare del av verkställigheten, dvs. en motsvarighet till det svenska frigångssystemet.

Vid misskötsamhet kan verkställigheten övergå i total anstaltsvistelse, om beslutet om nattfängelse har fattats av domstol dock endast med dennas godkännande.

Antalet anstaltsplatser disponibla för nattfängelse uppgick den 1 mars 1980 till ca 1 400, fördelade på 124 anstalter. Under 1979 beviljades 5 080 dömda verkställighet i form av nattfängelse. Av dessa gällde 2 940 från verkställighetens början. I 374 fall fattades beslutet av domstol. Av de 2 940 fall, där nattfängelset pågick från verkställighetens början, avsåg 1 276 fall förmögenhetsbrott, 474 fall brott mot person, 705 fall trafikbrott, 169 fall övergivande av familj och 316 fall andra brott. Användningen av nattfängelse har ökat under senare år, från 3 060 år 1975 till 5 080 år 1979. Andelen undanröjda eller återkallade beslut om nattfängelse har samtidigt minskat, från 20% år 1974 till 10% år 1979.

4.2.3 *Nya Zeeland*

En speciell form av fritidsfängelse förekommer sedan 1962 på Nya Zeeland under benämningen *residential periodic detention*. Till skillnad mot vad som gäller i Belgien och Frankrike är det här fråga om en självständig påföljd. Denna påföljd kan sägas vara en kombination av veckoslutsfängelse och samhällstjänst. Den innebär nämligen att den dömde vistas på en särskild anstalt (residential centre) under veckosluten och en vardagskväll i veckan samt i samband därmed utför olika samhällsnyttiga insatser.

Residential periodic detention får endast ådömas den som är 15–19 år gammal. Den tilltalade får inte tidigare ha ådömts fängelsestraff överstigande en månad eller tidsobestämt frihetsstraff. De vanligaste brotten är rattonykterhetsbrott, olovlig körning, stöld, skadegörelse och misshandel.

Domstolen skall i en dom på periodic detention ange antalet ådömda anstaltsvistelser och längden på dessa. Varje vistelse får omfatta högst 60 timmar. I regel omfattar vistelserna 40 timmar per veckoslut från fredag kväll till söndag förmiddag samt två–fyra timmar en kväll i veckan. Verkställigheten får förordnas pågå högst ett år. I regel pågår den i ca fem månader.

Påföljden användes åren 1972–1976 i 500–700 fall årligen. Detta kan jämföras med att samtidigt ca 6 000 personer årligen dömdes till probation (skyddstillsyn), ca 3 500 till fängelse, knappt 1 500 till borstal eller detention

centre (ungdomsfängelse) och 1 000–4 000 till non-residential periodic detention. Den sistnämnda påföljden är en typ av samhällstjänst som inte är förenad med något frihetsberövande. Det finns emellertid uppgifter om att residential periodic detention inte har kommit att användas för dem som den var avsedd för, nämligen sådana som annars skulle fått fängelsestraff, utan i stället kommit att ersätta böter eller probation. Det fanns i mars 1981 sammanlagt 13 residential work centres, samtliga för män, vardera med plats för ca 20 intagna.

En undersökning av dem som åren 1963–1967 dömdes till residential periodic detention (n = 251) visade att 40% inte återföll inom två år från den första domen. Knappt 35% av det totala antalet dömda ådömdes efter återfall en frihetsberövande och drygt 25% icke frihetsberövande påföljd. En undersökning av dem som åren 1967–1969 ådömdes påföljden (n = 279) visade att 30% inte återföll inom två år. Knappt 40% av det totala antalet dömda ådömdes efter återfall en frihetsberövande och drygt 30% en icke frihetsberövande påföljd. Samtidigt har de lagöverträdare som ådömts periodic detention blivit alltmer belastade. I brist på jämförelser och närmare uppgifter om hur återfallssiffrorna beräknats bör man dock inte dra några långtgående slutsatser av dessa uppgifter.

Man har inte funnit någon statistiskt säkerställd skillnad i återfallshänseende mellan dem som ådömts residential och dem som ådömts non-residential periodic detention. Samtidigt står det klart att det är väsentligt dyrare för samhället att verkställa den påföljd som är förknippad med ett frihetsberövande. Användningen av påföljden har också minskat mycket under senare år. Medan antalet personer som avtjänade residential periodic detention den 31 december 1975 var 214 hade antalet den 31 december 1977 minskat till 156. Av statistiska skäl kan någon aktuell motsvarande siffra inte erhållas, men den kan beräknas understiga 100. Av dessa skäl pågår f. n. en avveckling av systemet med residential periodic detention och det beräknas vara helt avvecklat till den 31 mars 1985. Kvar skall finnas den andra formen, non-residential periodic detention. Denna påföljd har emellertid inget samband med frågan om fritidsfängelse och behandlas därför tillsammans med andra former av samhällstjänst i kap. 5.

Residential work centres är ofta inrymda i större villabyggnader i vanliga villaområden. Ofta har villan vid tillträdet varit i behov av reparationer och dessa har sedan utförts av de dömda. En frivårdstjänsteman är föreståndare för centret. Han är mycket självständig och tillåts sätta sin personliga prägel på verksamheten. Skillnaderna är därför stora mellan olika centrum. Arbetet består bl. a. av underhållsarbete på den egna villan eller ute i samhället samt rengörings- och hushållsarbete. Den dömde får även delta i undervisning i t. ex. engelska, matematik och socialkunskap. Fritidsaktiviteter förekommer. Vid vissa centrum finns personlig rådgivning och gruppdiskussioner i livsåskådningsfrågor. Generellt gäller stränga krav i fråga om disciplin, uppträdande och uppgifternas utförande.

4.2.4 *Australien*

De flesta påföljdssystemen i Australiens stater och territorier innehåller, eller skall enligt planerna tillföras, en påföljd av typ fritidsfängelse, kallad

periodic detention eller *weekend detention*. De första att införa en sådan påföljd var Queensland och New South Wales, där den introducerades 1970. En liknande påföljd finns också i staten Victoria under namnet attendance centre, men eftersom den också har inslag som överensstämmer med påföljden samhällstjänst presenteras den i det sammanhanget.

Periodic detention är avsedd att ersätta frihetsstraff och därigenom minska antalet anstaltsintagna men det är tveksamt i vad mån denna målsättning har uppnåtts, eftersom en stor del av dem som ådöms påföljden egentligen inte är meriterade för frihetsstraff.

I New South Wales omfattar verkställigheten frihetsberövande under så många veckoslut som det är i den strafftid som har ådömts. Varje frihetsberövande omfattar normalt tiden från fredag kl. 19.00 till söndag kl. 16.30. Endast lagöverträdare som är äldre än 18 år kan komma i fråga och strafftiden får vara minst tre och högst tolv månader. Lagöverträdaren får inte heller tidigare ha avtjänat mer än en månad i fängelse. De flesta som ådöms periodic detention har gjort sig skyldiga till trafikbrott.

4.3 Tidigare utredningar

Frågan om fritidsfängelse som ett nytt alternativ till frihetsstraff har behandlats i tidigare utredningar både i vårt land och i andra nordiska länder.

Brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp behandlade frågan i rapporten (1977:7) Nytt straffsystem. Vad gäller nattfängelse pekades i rapporten främst på de praktiska problem som är förknippade med straffverkställigheten beträffande tillgång på ordnat arbete e. d., närheten till arbetsplatsen, transporter och behov av särskild anstaltspersonal på nätterna. Särskilda problem gäller enligt rapporten för de långa fängelsestraffen, eftersom nattfängelse ställer stora krav på den dömde och är psykiskt pressande, om verkställigheten pågår under längre tid. Antagligen vore det därför enligt rapporten nödvändigt att för långa straff begränsa tillämpningen av nattfängelse till en viss period av straffverkställigheten.

I BRÅ-rapporten betraktas däremot veckoslutsfängelse som en från många synpunkter lämplig form för kort frihetsstraff. Veckoslutsfängelse bör dock inte vara en självständig påföljd utan vara kopplad till fängelsestraffet genom en generös omräkningsregel. Påföljdssystemet skulle annars bli svåröverskådligt och veckoslutsfängelse skulle kunna komma att användas som alternativ till andra påföljder än fängelse. Även veckoslutsfängelse medför emellertid en rad praktiska problem och resurskrav, särskilt om straffet skall ha ett speciellt innehåll och avtjänas i särskilda lokaler.

Vid rapportens remissbehandling uttalade sig några instanser om fritidsfängelse. De flesta delade arbetsgruppens uppfattning att fritidsfängelse inte bör komma i fråga som en självständig påföljd i straffsystemet. Några instanser var mer positiva till detta alternativ och ansåg att det borde övervägas närmare.

I *Danmark* gavs det både i betänkandet (806/77) Alternativer til friheds-straf och i straffelovrådets høringsnotat över det betänkandet uttryck för sympati inför tanken att vissa kortare frihetsstraff skulle kunna avtjänas som nattfängelse. Även remissinstanserna var övervägande positiva till tanken. I

vissa detaljer fanns dock delade meningar, t. ex. om längsta strafftid skulle vara tre eller sex månader, om påföljden skulle vara förenad med ett krav på sysselsättning och om en domstol eller ett verkställighetsorgan skulle besluta om nattfängelse.

Däremot ställde man sig i Danmark mer skeptisk till tanken att införa veckoslutsfängelse, främst på grund av de praktiska och administrativa svårigheterna samt det begränsade användningsområdet.

I *Norge* (St. meld. nr 104/1977–78, Innst. S.nr 175/1979–80) fann man det mer naturligt att tänka sig en vidare utveckling av frigångsinstitutet än en övergång till nattfängelse. Inte heller veckoslutsfängelse ansågs lämpligt, eftersom det i första hand torde bli ett alternativ till icke frihetsberövande påföljder.

Den *nordiska straffrättskommittén* har också behandlat frågan om alternativ till frihetsstraff (NU A 1980:13). Kommittén ställde sig principiellt positiv till tanken att införa en form av fritidsfängelse. Det gavs dock i kommittén också uttryck för att det principiellt är bättre att bygga ut de nuvarande reglerna om frigång. Kommittén bedömde annars de praktiska möjligheterna vara betydligt större att verkställa nattfängelse än veckoslutsfängelse. Veckoslutsfängelse medför en olycklig koncentration av personalinsatser och kan dessutom bara omfatta korta fängelsestraff.

4.4 Överväganden

4.4.1 *Allmänt*

De alternativ till det ordinära fängelsestraffet som kallas fritidsfängelse innebär som tidigare sagts i själva verket bara andra former för verkställighet av fängelsestraff. Detta ger emellertid samtidigt fritidsfängelset vissa *fördelar* jämfört med andra alternativ. Således kan fritidsfängelset antas ha ett relativt högt allmänpreventivt värde. Genom anknytningen till fängelsestraffet och dess straffmätning tillgodoses även kravet på proportionalitet mellan brottet och straffet.

Att fritidsfängelse har flera fördelar jämfört med ordinärt fängelse är uppenbart. Att verkställa ett fängelsestraff som fritidsfängelse betyder att ingreppet i den dömdes livssituation begränsas. Han kan, trots straffverkställigheten, upprätthålla förbindelse med arbete, familj och fritidsaktiviteter. Även på andra sätt begränsas de negativa verkningarna av anstaltsvistelsen i inte oväsentlig mån.

Genom sin förhållandevis höga allmänpreventiva effekt ligger fritidsfängelse nära till hands som en påföljd för rattfylleri. För sådan brottslighet bestäms ju straffet i regel uteslutande med hänsyn till allmänpreventionens krav. Att finna ett alternativ till frihetsstraff för rattfylleri är också en väsentlig uppgift för den som vill minska användningen av fängelsestraff. Å andra sidan är fritidsfängelse, som senare skall utvecklas, mycket resurskrävande. Just rattfylleristraffens höga antal talar därför samtidigt mot fritidsfängelse. Till detta kommer att det är från principiell synpunkt diskutabelt att införa en ny strafform som tar sikte på uteslutande en brottstyp. En påföljd bör i princip vara heltäckande vad gäller brottstyper.

Det finns ett annat speciellt användningsområde där fritidsfängelse kan komma i blickpunkten. Fritidsfängelse skulle kunna vara lämpligt som en sanktion vid misskötsamhet under frivård. Kommittén har under det tidigare utredningsarbetet lämnat förslag som syftar till att effektivisera frivården. Sanktionssystemets utformning var då av särskilt intresse. Kommittén förutskickade därvid att det fortsatta utredningsarbetet med nya alternativ till frihetsstraff kunde leda fram till ytterligare sanktioner. Fritidsfängelse – i form av nattfängelse eller veckoslutsfängelse – skulle kunna vara en sådan. Den till frivård dömde skulle vid allvarlig misskötsamhet kunna åläggas att tillbringa ett visst antal nätter eller veckoslut i en anstalt inom kriminalvårdens organisation. Fördelen med en sådan sanktion är att den skulle vara tämligen ingripande utan att för den skull motverka syftet med frivårdsarbetet. Verkställigheten av sanktionen skulle inte behöva avbryta ett pågående rehabiliteringsarbete.

Fritidsfängelse har emellertid också *nackdelar*. Det är inte möjligt att verkställa ett frihetsstraff som fritidsfängelse under längre tider. Sådan verkställighet är nämligen i flera avseenden krävande för den dömde. Han kan inte förväntas klara att under längre tider regelbundet inställa sig på anstalten för straffavtjänandet. De regelbundna växlingarna mellan ett liv i frihet och ett liv i anstalt blir i längden psykiskt pressande för honom. Den ständiga kontakten med yttervärlden kan också göra honom till föremål för påtryckningar från andra intagna som inte har samma förmån.

Detta gör att det endast är korta fängelsestraff som kan ersättas av fritidsfängelse. Även med en för den dömde mycket gynnsam omräkningsfaktor skulle endast fängelsestraff på några få månaders längd kunna bytas ut. Behovet av påföljden blir då begränsat.

Fritidsfängelsets möjligheter att förhindra att brott begås under verkställighetstiden, den s. k. inkapaciteringseffekten, skulle vara liten jämfört med ordinärt frihetsstraff. Det är därför svårt att bland det nuvarande anstaltsklientelet finna någon klientkategori för vilken fritidsfängelse skulle vara en lämplig påföljd, även om det naturligtvis finns undantag. Anstaltsklientelet är generellt sett så svårt att det krävs en heltidsinsats för att motverka brottslighet. Detta kan antas göra domstolarna mindre benägna att använda fritidsfängelse i stället för fängelse. Risk finns tvärtom att fritidsfängelse skulle komma att i viss utsträckning användas i stället för påföljder i frihet och därmed leda till ett upptrappat påföljdsval. Det finns över huvud taget anledning att fråga sig om det finns behov av ett frihetsstraff i sådana fall då ett så begränsat frihetsberövande som fritidsfängelse under en kort tid skulle kunna tänkas som påföljd för brottet. Ofta torde böter eller annan icke frihetsberövande påföljd då vara tillräcklig.

Behovet av fritidsfängelse kan också ifrågasättas av andra anledningar. Avsikten med påföljden är bl. a. att den dömde trots avtjänandet av ett frihetsstraff skall kunna behålla sin arbetsanställning. Denna fördel begränsas emellertid om endast korta fängelsestraff skulle kunna ersättas. Avtjänandet av kortvariga fängelsestraff torde nämligen mera sällan utgöra saklig grund för uppsägning av den dömde från hans arbetsanställning. Ofta kan en uppsägning också undvikas genom en planering av tidpunkten för verkställigheten.

Framför allt nattfängelse skiljer sig inte heller särskilt mycket från det

nuvarande frigångsinstitutet. Det är tveksamt om frigång och nattfängelse skulle kunna finnas samtidigt. Frigångsinstitutet har fungerat väl och bör få bestå.

Att införa en eller två typer av fritidsfängelse skulle också göra påföljdssystemet mer komplicerat och svåröverskådligt. Påföljdernas inbördes stränghet skulle bli svårare att ange och domstolarnas påföljdsval skulle kunna bli ojämnare och orättvisare. Särskilt skulle gränsdragningen mot höga bötesstraff ställa till problem.

En annan nackdel med fritidsfängelse är att det inte utgör något egentligt alternativ till frihetsstraff. Även det är i sig en frihetsberövande påföljd, om än mer begränsad än ordinärt fängelsestraff. Nya alternativ till frihetsstraff bör i stället sökas "utanför" anstalterna. Frihetsberövande som brottspåföljd bör nämligen tillgripas så sällan som möjligt. Dess väsentligaste funktion bör i stället bara vara att ge trovärdighet åt de förbud man vill upprätthålla genom straffsystemet genom att utgöra ett hot i bakgrunden som helst aldrig skall behöva realiseras.

Frågan är ändå om inte de största nackdelarna med fritidsfängelse gäller de praktiska, administrativa och resursmässiga förutsättningarna för straffformen.

Fritidsfängelse skulle leda till ett dåligt och ojämnt utnyttjande av anstalternas kapacitet. De anstaltsplatser som skulle användas för veckoslutsfängelse under veckosluten och de som skulle användas för nattfängelse under nätterna skulle endast med svårighet kunna utnyttjas under övrig tid av veckan. Det torde inte ens vara möjligt att utnyttja samma anstaltsplatser för veckosluts- och nattfängelse. Om ett veckosluts anstaltsvistelse skulle räknas som två dagars straffverkställighet, skulle för ett enmånadsstraff krävas en anstaltsplats under tre och en halv månad i stället för under en månad. För att veckoslutsfängelse över huvud taget skall kunna införas, skulle därför förutsättas ett för den dömde väsentligt generösare omräkningstal.

Verkställighet av fritidsfängelse skulle också ställa krav på stor personal med obekväm arbetstid. Det är självklart att verkställighetsformer, som nödvändiggör en särskild bemanning under nätter och veckoslut, kolliderar med personalens naturliga krav på fritid på normala tider. Veckoslutsfängelse skulle också vara särskilt personalkrävande på det sättet att anstaltsvistelsen skulle avse tid då arbete eller studier inte förekommer på anstalten. De intagna skulle i stället behöva sysselsättas med fritidsaktiviteter för att anstaltslivet inte skulle bli helt passivt med de negativa effekter som det innebär.

En rad praktiska problem är också förenade med fritidsfängelse. De anstalter som skulle användas måste ligga i närheten av den dömdes bostad och arbetsplats och det är tveksamt hur man rent praktiskt skulle förfara med dömda som inte var bosatta i närheten av anstalten. Transporter mellan anstalten och arbetsplatsen måste kunna ordnas. Även rent praktiskt skulle fritidsfängelse därför innebära konkurrens med frigången och dess anstaltsplatser. Om närhetskravet tillgodosågs genom att endast de som hade en från geografisk synpunkt lämplig bostadsort kom i fråga för påföljden, blev denna orättvis. Påföljdsvalet skulle då avgöras av faktorer som principiellt sett inte bör ha någon betydelse i ett sådant sammanhang.

Anstaltsadministrationen skulle också försvåras av den höga omsättning

på intagna det skulle bli vid de anstalter som skulle verkställa fritidsfängelse. Ett maximalt utnyttjande av anstaltens kapacitet skulle kräva en mycket noggrann planering av intagningarna.

Möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt rehabiliteringsarbete under anstaltstiden skulle försvåras av den bristande kontinuiteten i anstaltsvistelsen. Tvärtom finns det risk för att särskilt verkställighet av veckoslutsfängelse skulle kunna verka passiverande på den dömde. Med tanke på det nuvarande anstaltsklientelets skick är det risk att många skulle sakna förmåga att fylla veckans övriga dagar med arbete eller annat vettigt innehåll. Det kan därför ifrågasättas om veckoslutsfängelse är en lämplig påföljd för den som är – eller blir – arbetslös eller eljest saknar sysselsättning under veckodagarna.

4.4.2 *Lagteknisk utformning*

Om fritidsfängelse anses böra införas i vårt straffsystem, skulle det kunna utformas antingen som en självständig påföljd eller som en form för verkställighet av fängelsestraff.

Fritidsfängelse som självständig påföljd skulle innebära att domstolen i domen bestämde att påföljden i sin helhet skulle vara fritidsfängelse. Den största nackdelen med denna ordning är att den inte skulle ge några garantier för att fritidsfängelset skulle komma att träda i stället för fängelsestraff. Tvärtom är risken uppenbar att fritidsfängelse skulle komma att användas i fall då påföljden annars skulle bli höga böter, villkorlig dom eller skyddstillsyn. En annan nackdel är att ytterligare självständiga påföljder skulle göra påföljdssystemet mer komplicerat och svåröverskådligt. Därmed riskeras enhetligheten i rättstillämpningen och det skulle också bli svårare att jämföra olika påföljders inbördes stränghet.

Fritidsfängelse som en form för verkställighet av fängelsestraff skulle innebära att det först efter det att ett ordinärt fängelsestraff hade dömts ut skulle bli aktuellt att ta ställning till frågan om detta skulle verkställas på ordinärt sätt eller som fritidsfängelse. Fördelen med denna ordning skulle vara att fritidsfängelse då bara skulle komma att ersätta fängelsestraff, åtminstone för det fall att beslutet om fritidsfängelse fattades i annan ordning än påföljdsvalet (se avsnitt 4.4.3). En stor nackdel är emellertid att fritidsfängelse då endast skulle kunna förekomma i samband med mycket korta fängelsestraff och alltså endast användas vid tämligen godartad brottslighet. Ändå skulle det, som senare skall utvecklas, krävas en kanske oacceptabelt generös omräkningsregel. En annan nackdel är att problemet med gränsdragningen mot frigångsinstitutet då skulle accentueras.

4.4.3 *Beslutande myndighet*

Om fritidsfängelse skulle införas som en självständig påföljd, borde påföljdsvalet på normalt sätt göras av domstolen. Om fritidsfängelse däremot skulle göras till en form för verkställighet av frihetsstraff, är olika lösningar möjliga. Beslut om verkställigheten kunde då fattas av antingen domstolen eller ett verkställighetsorgan. I Belgien används en tredje lösning. Där ligger beslutanderätten på åklagaren. En sådan lösning är dock främmande för vårt rättssystem.

Att beslutet fattades av domstol skulle ge särskilda garantier för rättssäkerhet och proportionalitet. Det skulle också ge beslutet en större auktoritet. Även från allmänhetens synpunkt vore det bäst om frågan om verkställighetsform ingick som ett led i själva domen och inte som ett efterföljande administrativt beslut, som kunde upplevas som en modifiering av det ådömda fängelsestraffet. Domstolens beslutanderätt skulle emellertid medföra att hänsyn inte kunde tas till förändringar i den dömdes situation som inträder efter domen men före verkställigheten. Detta skulle vara av särskild betydelse om ett krav på sysselsättning skulle gälla för fritidsfängelse. Frågan om ett sådant krav borde ställas behandlas i avsnitt 4.4.5.

Det finns därför skäl som talar för att beslut om fritidsfängelse, såsom nordiska straffrättskommittén förordade, borde meddelas av ett verkställighetsorgan. Nackdelen med denna lösning är att frågan skulle riskera att bli undandragen samhällsinsyn.

4.4.4 *Fängelsestraffets längd*

En fördel med att utforma fritidsfängelse som en självständig påföljd skulle vara att straffets användning och längd då inte skulle vara bundna till ett i förväg utmätt fängelsestraff. Påföljden skulle då kunna användas inom en större del av fängelsestraffets nuvarande användningsområde, dvs. för grövre brottslighet, än om den utformades som en verkställighetsform. Den sammanlagda anstaltstiden vid ett straff på fritidsfängelse skulle då kunna vara kortare än det fängelsestraff som eljest skulle ha ådömts. Självklart borde det ändå finnas en övre gräns för fritidsfängelsets användningsområde.

Om fritidsfängelse däremot utformades som en verkställighetsform, skulle påföljdens utsträckning i tiden bli helt knuten till det fängelsestraff som hade ådömts. Verkställigheten av fritidsfängelset måste då efter ett visst omräkningstal avräknas från det utmätta fängelsestraffet.

När det gäller nattfängelse kunde något annat omräkningstal än ett till ett knappast komma i fråga (en natts anstaltsvistelse skulle räknas som en dags verkställighet). Det betyder emellertid att endast korta fängelsestraff skulle kunna verkställas som nattfängelse. Gränsen måste gå vid fängelsestraff på ca tre månader. Erfarenheterna från frigång visar nämligen att det är psykiskt påfrestande för den intagne att under längre tid uppfylla de krav som är förenade med frigången. Även från allmänpreventiva synpunkter skulle endast korta fängelsestraff kunna komma i fråga. Det skulle från allmänhetens synpunkt inte kunna accepteras att längre fängelsestraff redan från första dagen avtjänades endast under nätterna.

Frågan hur långa fängelsestraff som skulle kunna verkställas som veckoslutsfängelse sammanhänger i hög grad med vilket omräkningstal man skulle välja. För att strafformen över huvud taget skulle kunna införas eller i vart fall för att inte bara mycket korta fängelsestraff skulle kunna omvandlas till veckoslutsfängelse, måste omräkningstalet vara generöst.

Veckoslutsfängelse med ett snålt tilltaget omräkningstal skulle som tidigare sagts kräva stor anstaltskapacitet. Erfarenheter från andra länder visar också att den dömde under endast ett begränsat antal veckoslut är i stånd att uppfylla förpliktelsen att inställa sig för verkställighet. Att genomföra veckoslutsfängelse under fler än 15 veckoslut torde inte vara realistiskt. Om man då

tänkte sig en omräkningsregel som innebar att två dagar av fängelsestraffet ansågs verkställt för varje veckoslut i anstalt, kunde veckoslutsfängelse komma i fråga endast för fängelsestraff på högst en månad. Ändå skulle för varje sådant straff gå åt en anstaltsplats under tre och en halv månad. Ett för den dömde generösare omräkningstal skulle därför vara nödvändigt. Om verkställigheten började redan på fredag, skulle ett omräkningstal på tre dagar för varje veckoslut vara tänkbart. Även då skulle emellertid endast mycket korta fängelsestraff kunna omvandlas till veckoslutsfängelse. Påföljden skulle då få ett begränsat användningsområde. Om veckoslutsfängelse skulle kunna införas, vore det därför nödvändigt med en omräkningsregel som innebar att en vecka av fängelsestraffet avräknades för varje veckoslut i fängelse. En så generös omräkningsregel skulle emellertid förta mycket av strafformens effekter. Den kunde då knappast anses acceptabel från allmän synpunkt.

4.4.5 *Villkor för fritidsfängelse*

Redan tidigare har nämnts att det måste utgöra ett villkor för straffavtjänande i form av fritidsfängelse att brottets svårhet medger denna form.

Ett annat villkor som skulle kunna ställas för beslut om fritidsfängelse är att den dömde är lämpad för att genomföra verkställigheten i form av fritidsfängelse. Denna lämplighetsprövning skulle bl. a. avse risken för missbruk av förmånen att regelbundet få lämna anstalten. Problemet är emellertid att det i regel skulle saknas underlag för en sådan prövning vid de korta fängelsestraff som här skulle vara i fråga. Att alltid ta fram ett sådant underlag skulle vara resurskrävande. Det är därför tveksamt om ett sådant villkor skulle kunna ställas. Man skulle i stället få vara beredd på en viss andel misslyckanden.

Om fritidsfängelse skulle göras till en verkställighetsform, skulle sådana misslyckanden få leda till ordinär straffverkställighet i anstalt. Ett problem vore däremot hur man skulle förfara om påföljden gjordes till en självständig strafform. Att tillgripa polishämtning varje gång den dömde uteblev från anstalten vore praktiskt och resursmässigt ogenomförbart. Att införa en möjlighet till påföljdsomvandling genom nytt domstolsbeslut skulle göra påföljden komplicerad.

Ett tredje villkor som skulle kunna ställas för beslut om fritidsfängelse är att den dömde hade fast sysselsättning utanför anstalten. Huruvida ett sådant krav skulle kunna ställas är emellertid tveksamt och bl. a. beroende av vilka konsekvenser det skulle få i olika avseenden.

Ett krav på sysselsättning skulle kunna utformas restriktivt. Fritidsfängelse skulle bara kunna komma i fråga, om det var av avgörande betydelse för att den dömde skulle få behålla sin tidigare sysselsättning efter frigivningen. Ett så restriktivt utformat krav skulle emellertid medföra att fritidsfängelse fick ett litet användningsområde. Kravet på sysselsättning skulle också kunna ges en mycket bred utformning så att det ansågs uppfyllt inte bara vid arbetsanställning eller långvarig utbildning utan också vid andra aktiviteter som på ett kontrollerbart sätt engagerade den dömde under dagarna. Aktiviteter som skulle kunna övervägas i det sammanhanget är hushållsarbete, frivilligt hjälparbete och arbetsmarknadsåtgärder.

Ett krav på sysselsättning skulle emellertid som sagt få konsekvenser i olika avseenden. En är som tidigare nämnts att beslutanderätten beträffande fritidsfängelse då knappast kunde anförtros domstolen. I stället skulle straffformen få utformas som en verkställighetsform och beslutanderätten ges ett verkställighetsorgan. Ändå skulle besvärliga gränsdragningsproblem inte kunna undvikas och man skulle inte heller undgå de problem som skulle uppstå när den dömdes sysselsättningssituation ändrades efter beslutet om fritidsfängelse. Man kan inte heller komma från att ett krav på sysselsättning otillbörligt skulle gynna vissa och missgynna andra typer av lagöverträdare. Strafformen skulle inte bli rättvis. Det är därför tveksamt om fritidsfängelse borde förenas med något krav på sysselsättning. Därmed skulle emellertid som tidigare nämnts den passiverande effekt som fritidsfängelse kan ha på vissa dömda accentueras.

Ett villkor som borde kunna ställas i samband med fritidsfängelse är den dömdes samtycke. Den dömde skulle då kunna välja om han vill avtjäna straffet på fritiden eller på heltid. Fritidsfängelse skulle nämligen förutsätta en betydande samarbetsvilja hos den dömde och risken för missbruk skulle vara stor. Ett sådant villkor är emellertid tveksamt från principiell synpunkt. Det är inte bra att ge lagöverträdaren ett bestämmande inflytande över samhällets reaktion på hans brottslighet. Till detta kommer att grunderna för hans inställning till frågan skulle kunna ifrågasättas. Det skulle inte vara troligt att han valde fritidsfängelse för att han hade en sådan samarbetsvilja utan för att han ansåg sig därigenom komma lindrigast undan.

4.4.6 *Kommitténs slutsatser*

Det skulle alltså vara förenat med en lång rad nackdelar att införa någon form av fritidsfängelse i det svenska påföljdssystemet. Detta gäller oavsett om den skulle göras till en självständig påföljd eller till en form för verkställighet av fängelsestraff. De fördelar som står att vinna är enligt kommitténs uppfattning inte heller så stora att de uppväger dessa nackdelar.

Framför allt vill kommittén ifrågasätta om det finns behov av en påföljd som, trots att den innebär ett frihetsberövande, har en jämfört med ordinärt fängelse låg allmän- och individualpreventiv effekt. På grund härav är också risken stor att den inte skulle komma att ersätta fängelsestraff utan i stället leda till ett upptrappat påföljdsval.

Av stor betydelse är också de resursmässiga nackdelar det skulle innebära att använda ett stort antal anstaltsplatser under endast vissa tider och då speciellt sådana tider som från personalsynpunkt är särskilt krävande.

Fritidsfängelse är enligt kommitténs uppfattning inte förenat med så stora fördelar att kommittén funnit anledning att undersöka möjligheterna att utnyttja andra resurser i samhället än kriminalvårdens lokaler och personalgrupper för verkställigheten.

Av dessa anledningar anser kommittén att fritidsfängelse inte bör införas i det svenska påföljdssystemet. Någon sådan påföljd eller verkställighetsform föreslås därför inte.

Flera av de fördelar som är förbundna med fritidsfängelse föreligger redan i frigångsinstitutet. Enligt kommitténs uppfattning är det mer angeläget att utveckla detta institut. I stort sett fungerar det f. n. väl. Man kan räkna med

att ca 80% fullföljer frigången (Rapport från KVS utvecklingsenhet, maj 1981). Användningen av frigång minskade visserligen i början av 1980-talet men har under de senaste åren ökat igen. Nedan anges hur många intagna som arbetat eller studerat under frigång under senare år.

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1 390	1 522	ca 1 700	1 820	1 758	1 661	1 680	1 760

Minskningen sades bero framför allt på det försämrade arbetsmarknadsläget. Den förklarades emellertid också av bristen på lokalanstaltsplatser som möjliggör frigång. Det blir allt svårare att skaffa arbeten i närheten av anstalterna. Genom att frigångarna är skyldiga att dagligen inställa sig på anstalten, kan arbetet inte vara beläget på stort avstånd från anstalten. För att underlätta frigången skulle man därför kunna överväga vissa förändringar av frigångsinstitutet som möjliggjorde frigång även för intagna som på grund av arbetsplatsens belägenhet inte har möjlighet att dagligen inställa sig på anstalten. Man skulle exempelvis kunna koncentrera anstaltsvistelsen till viss del av veckan och arbetet till annan del för att därigenom minska antalet resor mellan arbetet och anstalten. Under arbetsperioden skulle den intagne då bo i sin egen bostad.

Frigång utgör emellertid inte något alternativ till frihetsstraff. En eventuell översyn av frigångsinstitutet faller därför utanför kommitténs uppdrag. Kommittén vill bara framhålla att den bedömer det som väsentligare att utveckla frigången och anpassa den till de förändringar som äger rum i samhället än att införa fritidsfängelse som ett nytt institut i det svenska påföljdssystemet.

5 Samhällstjänst

5.1 Inledning

Under de strävanden som har pågått under senare år att finna nya straffrättsliga reaktioner, lämpade att träda i stället för frihetsstraff, har stort intresse visats en sanktionsform som i huvudsak består i en skyldighet för den dömde att under sin fritid utföra oavlönat, samhällsnyttigt arbete. Tanken bakom sanktionen är dels att i brottsförhindrande syfte begränsa den dömdes fritid, dels att låta honom utföra ett arbete som kan vara meningsfullt och nyttigt för honom och av värde för samhället i stället för att utsätta honom för fängelsestraffets skadliga verkningar. Denna sanktion brukar i Sverige kallas samhällstjänst, en översättning av den engelska förebildens namn, community service.

Samhällstjänst finns redan som brottspåföljd i flera länder och förekommer i en rad olika varianter. I den svenska debatten har beteckningen samhällstjänst använts också på andra verksamhetsformer. Det är därför nödvändigt att den form av samhällstjänst som behandlas i detta betänkande ges en närmare definition.

Med samhällstjänst som brottspåföljd avser kommittén en straffrättslig reaktion som innebär att den dömde, utan att under samhällstjänsten eller i övrigt vara omhändertagen, på sin fritid under ett visst antal timmar utför oavlönat, samhällsnyttigt arbete. Denna innebörd av påföljden är utgångspunkten för kommitténs överväganden. Detta hindrar naturligtvis inte att dessa överväganden skulle kunna leda fram till en utformning av samhällstjänsten som innebär större eller mindre avsteg från denna utgångspunkt.

5.2 Samhällstjänst i andra länder

Samhällstjänst förekommer som sagt redan som brottspåföljd i många länder. I olika varianter förekommer den i åtminstone England, Wales, Skottland, Australien, Nya Zeeland, USA, Kanada, Västtyskland, Luxemburg, Frankrike, Israel, Sovjetunionen, Rumänien och DDR samt på försök i Holland, Danmark och Norge. Även om den kanske äldsta formen av samhällstjänst finns i Nya Zeeland, är det den engelska formen som har uppmärksammats mest i den svenska debatten. Det är också den formen som såvitt känt är bäst dokumenterad. Den har också utvärderats ett par gånger. Det finns därför anledning att i detta sammanhang särskilt uppehålla sig vid den.

5.2.1 *England*

Samhällstjänst (community service order) såsom en straffrättslig reaktion infördes första gången på försök den 1 januari 1973 i sex olika skyddskonsulentdistrikt. Från den 1 april 1975 tillämpas samhällstjänst som en självständig påföljd i hela England och Wales. Förslaget om samhällstjänst presenterades ursprungligen 1970 i ett betänkande från den s. k. Wootton-kommittén.

Syftet med påföljden var bl. a. att den skulle kunna träda i stället för fängelsestraff och därigenom minska antalet anstaltsintagna. Det har emellertid påpekats att samhällstjänsten därutöver inte vilar på någon säker straffrättsteoretisk grund. Redan i Wootton-rapporten pekades på flera olika synpunkter som kunde anföras som skäl för påföljden.

I allmänhet skulle tanken att vissa lagöverträdare förpliktas utföra samhällstjänst tilltala anhängare av olika straffteorier. För vissa skulle det helt enkelt vara ett mer konstruktivt och billigare alternativ till korta fängelsestraff; andra skulle i detta se en ny dimension i straffsystemet med betoning på ersättning till samhället; åter andra skulle se det som ett medel att ge effekt åt den gamla tanken att straffet skall svara mot brottet medan andra skulle poängtera värdet av att föra lagöverträdare i nära kontakt med de samhällsmedlemmar som är i störst behov av hjälp och stöd.

För dom på samhällstjänst krävs att fängelse är stadgat för brottet och att den tilltalade har fyllt 16 år. Det krävs vidare samtycke från den tilltalades sida. Sistnämnda krav anses dels vara praktiskt nödvändigt, dels avsett att undanröja möjligheter till konflikt med en regel i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna som stadgar förbud mot tvångsarbete för andra än fängelsedömda. Utöver detta krävs att den tilltalade skall bedömas som lämpad för samhällstjänst och att det skall finnas tillgång på en lämplig arbetsuppgift i närheten av hans bostadsort.

I Wootton-rapporten angavs inte närmare vilka brott som borde kunna leda till samhällstjänst. Inte heller i lagen preciseras påföljdens användningsområde. I rapporten nämndes dock vissa tillgrepps- och våldsbrott, tillgrepp av fortskaffningsmedel och allvarligare trafikbrott som lämpliga. Främst åsyftades brott som dittills hade medfört korta frihetsstraff, men man uteslöt inte heller brott som normalt inte medförde frihetsstraff.

En dom på samhällstjänst innebär en förpliktelse att på fritiden utföra ett visst antal timmars oavlönat arbete. Antalet timmar är minst 40 och högst 240 och arbetet skall ha fullgjorts inom ett år. Om den dömde är 16 år gammal, får antalet timmar dock inte överstiga 120.

Verkställigheten administreras av en gren av frivårdsorganisationen. Det är denna som fastställer arbetsuppgiften, ger anvisningar för dess utförande samt kontrollerar fullgörandet. Det arbete som utförs är av mycket varierande slag. Det kan röra sig om olika former av hantverksarbete, upprustning av pensionärslägenheter och ålderdomshem, bistånd vid arkeologiska utgrävningar, reparation av leksaker på barnhem, hjälp i barn- och ungdomsföreningar och frivilliga hjälporganisationer, hjälp på sjukhus och institutioner för handikappade, städningsarbete, parkarbete osv. Det rör sig antingen om enstaka arbetsuppgifter hos myndigheter eller organisationer, där myndigheten eller organisationen svarar för handledning och kontroll, eller om arbete utfört i grupper om några dömda under övervakning av en frivårdstjänste-

man eller en särskilt anställd och avlönad övervakare. I sistnämnda fall rör det sig ofta om arbetsprojekt som har upprättats särskilt för ändamålet och som drivs i frivårdens regi. Wootton-kommitténs tanke att arbetet ofta skulle utföras i grupp med frivilliga hjälparbetare tycks dock ha genomförts endast i begränsad utsträckning.

Huvudprincipen är att det skall röra sig om arbetsuppgifter som normalt inte utförs av anställda arbetstagare. De dömda skall inte ta arbetstillfällen från den ordinarie arbetsmarknaden. I samma syfte förekommer samarbete på alla nivåer med fackföreningsrörelsen. Upprätthållandet av denna princip underlättas av att många arbetsuppgifter inom exempelvis åldringsvård och sjukvård normalt bedrivs inom ramen för ideell hjälpverksamhet.

Samhällstjänsten är inte förenad med någon reguljär övervakning av den dömde. Domstolen kan inte heller meddela några särskilda föreskrifter rörande hans livsföring. Hans skyldigheter inskränker sig till att utföra arbetet på ett tillfredsställande sätt och att hålla verkställighetsmyndigheten underrättad om sin adress. Den tid inom vilken arbetet skall vara utfört kan förlängas, om den dömde på grund av sjukdom eller av annan godtagbar orsak inte kan utföra arbetet i tid. Missköter han sig, kan han kallas till domstol och där dömas till böter, högst 50 £, varefter samhällstjänsten fortsätter. Ytterst kan domstolen undanröja domen på samhällstjänst och döma till annan påföljd för brottet.

Antalet personer som dömts till samhällstjänst har ökat under åren. Fram till 1979 var det totala antalet personer som dömts till samhällstjänst följande.

1975	1976	1977	1978	1979
2 974	8 737	11 356	13 527	15 455

Under 1981 användes påföljden i ca 28 000 fall.

Av alla som under 1979 dömdes för ett allvarligare brott (indictable/triable-either-way offence) dömdes ca tre procent till samhällstjänst. Fördelningen efter typ av brott har i stort varit oförändrad under åren. Knappt hälften har dömts för stöld eller häleri, ca en fjärdedel för inbrott och fem–tio procent för våld mot person. Tre fjärdedelar av de dömda har sålunda gjort sig skyldiga till egendomsbrott. Ca en tredjedel av dem som dömts för stöld eller häleri har gjort sig skyldiga till tillgrepp av fortskaffningsmedel.

Av dem som 1979 dömdes till samhällstjänst hade 39% tidigare ådömts frihetsstraff, 19% hade tidigare dömts till övervakning och 19% till böter. Tio procent var tidigare ostraffade.

Under 1979 var andelen domar på mindre än 100 timmars arbete 16%, 45% var på mellan 100 och 150 timmar, 22% på mellan 150 och 200 timmar och 17% på 200 timmar eller mer. Det finns en liten tendens till att straffen under åren har blivit allt längre.

Under 1979 utgjorde kvinnorna sju procent av de dömda. Åldersmässigt var drygt hälften av de dömda under 21 år, en tredjedel mellan 21 och 30 år och en sjättedel över 30 år.

Andelen helt verkställda domar på samhällstjänst har under åren varierat mellan 74 och 81%. Andelen har i stort sett minskat för varje år, vilket

förklaras dels av att samhällstjänst på grund av den ökade tillämpningen kommit att avse ett alltmer belastat klientel, dels av att allt längre verkställighetstider har dömts ut. Under 1979 bröt 14% mot de förpliktelser som följer med domen och 10% dömdes för ny brottslighet under verkställigheten. Den sistnämnda siffran har varit i stort sett konstant under åren, medan andelen brott mot förpliktelserna har ökat. Helt naturligt är det vid de längsta verkställighetstiderna som andelen avbrott är störst. Under 1979 avbröt 11% verkställigheten vid dom på mindre än 100 timmars samhällstjänst. Motsvarande andel vid dom på 200 timmar eller mer var 16%. Yngre lagöverträdare avbröt oftare än äldre. 72% av dem som var under 21 år och 79% av dem som var 30 år eller mer fullföljde verkställigheten.

Ålagt antal timmars arbete fullföljdes under 1979 genomsnittligt på knappt nio månader. Det var i det avseendet inte så stor skillnad beroende på hur många timmars arbete som hade ålagts. Domar på mindre än 100 timmar fullföljdes på knappt åtta månader och domar på 200 timmar eller mer fullföljdes på drygt nio månader. Avbrotten kom i genomsnitt efter drygt nio månader. Här var det egentligen ingen skillnad mellan korta och långa strafftider. Över huvud taget stod den använda tiden inte i relation till ålagt antal timmar.

Samhällstjänsten i England har vid två tillfällen utvärderats av Home Office. 1975 publicerades en s. k. processutvärdering av försöksverksamheten. Den avsåg närmast att ge information om hur försöket hade fungerat och därigenom bilda underlag för ett beslut om permanent reglering. I den andra rapporten, som kom 1977, har man försökt klarlägga eventuella förändringar i den dömdes återfallsfrekvens samt samhällstjänstens användningsområde.

1975 års rapport innehöll förutom statistiska uppgifter resultatet av attitydundersökningar som gjorts bland frivårdstjänstemän, dömda och allmänheten, eftersom det ansågs vara en förutsättning för påföljden att den accepterades av alla inblandade och av allmänheten. Frivårdstjänstemännen hade en övervägande positiv inställning till samhällstjänsten. Den ansågs vara ett från många synpunkter bra alternativ till både frihetsstraff och frivårdspåföljder, ehuru den kriminalpolitiska grunden för påföljden ansågs osäker. Vissa hade dock kritiska synpunkter. Även de dömda var i allmänhet positivt inställda. I massmedia hade samhällstjänsten inte fått någon egentlig kritik. Påföljden hade uppfattats som ett alternativ till frihetsstraff och ofta presenterats som ett medel att minska antalet intagna i fängelserna.

Den andra rapporten behandlade frågan i vilken utsträckning samhällstjänsten hade ersatt frihetsstraff. Fyra undersökningsmetoder användes. Frivårdstjänstemän fick för det första bedöma vilken påföljden skulle ha blivit om samhällstjänst inte ådömts. För det andra undersöktes vilka påföljder som ådömdes, när ådömd samhällstjänst inte fullföljdes. För det tredje undersöktes fall där domstolen hade begärt en utredning om förutsättningarna för samhällstjänst utan att därefter döma till samhällstjänst. För det fjärde undersöktes de fall då samhällstjänst hade rekommenderats i personundersökningen men påföljden ändå blivit en annan.

För tre av de fyra undersökningsmetoderna blev resultatet att samhällstjänst i en utsträckning av 45–50% har använts i stället för frihetsstraff. Resultaten är härvid påfallande entydiga. Samtidigt är emellertid dessa undersökningsmetoder sådana att andelen ersatta frihetsstraff tenderar att

klart övervärderas. Mycket talar för att denna andel i själva verket är betydligt mindre. Den fjärde undersökningsmetoden gav också till resultat att endast 18% av alla domar på samhällstjänst hade trätt i stället för domar på frihetsstraff.

Rapporten behandlade också frågan om återfallsfrekvens. Resultatet av en undersökning av denna var att 44,2% av dem som dömts till samhällstjänst lagfördes på nytt inom ett år från domen. Detta resultat jämfördes med resultatet för en annan grupp dömda, bestående av lagöverträdare som hade rekommenderats för samhällstjänst men ådömts annan påföljd. Slutsatsen blev att inget visade på att samhällstjänsten gav en minskad återfallsfrekvens. De faktorer som hade mest samband med återfallsfrekvensen var den dömdes ålder samt antalet tidigare domar. Det framhölls dock att resultaten var osäkra på grund av dels att undersökningen omfattade få personer, dels att olikheter förelåg mellan kontroll- och jämförelsegrupperna främst i fråga om de dömdas ålder. Det framhölls också att undersökningen omfattade de personer som dömdes till samhällstjänst i början av försöksperioden. Resultatet skulle kunna bli ett annat när verksamheten hade blivit mer etablerad.

Denna undersökning avsåg också frågan om återfallsbrottslighetens svårhetsgrad. Resultatet var att ingen skillnad syntes mellan kontrollgruppen och jämförelsegruppen. Inget tydde på att den kriminella karriären påverkades av en dom på samhällstjänst.

Det engelska påföljdssystemet är mycket rikt förgrenat. Således finns ytterligare ett par påföljder som är närbesläktade med samhällstjänst.

1972 infördes en möjlighet att i samband med en dom på probation (skyddstillsyn) bestämma att den dömde skulle tillbringa viss tid på ett s. k. *day training centre*. Den dömde skulle då under inledningsskedet av prövotiden tillbringa upp till 60 vardagar på centret. Vistelsen där sträckte sig varje vardag kl. 09.00–17.00.

Påföljden var avsedd närmast för belastade återfallsbrottslingar, ofta med karaktärsstörningar, som visat en önskan att komma till rätta med sina problem. Klienterna hade därför relativt hög medelålder, omkring 30 år, och omfattande tidigare kriminalitet.

Av utredningsrapporter framgick att påföljden i ringa utsträckning utgjorde ett alternativ till frihetsstraff utan i stället användes för att skärpa en dom på skyddstillsyn. Den tillämpades inte heller särskilt ofta. Det fanns sammanlagt endast tre day training centres i England. Verkställigheten var starkt behandlingsinriktad med olika terapeutiska och pedagogiska inslag.

Genom lagändring 1982 förändrades påföljden. Den kallas nu *day centre* och har utvidgats till att omfatta ett stort urval institutioner med stor variation på lämpliga aktiviteter för alla typer av frivårdsklienter. Vistelsen på centret skall fortfarande omfatta högst 60 dagar men skall helst förläggas utom normal arbetstid.

En annan sådan påföljd är *attendance centre*. Den är mer tänkt för ungdomar som har begått mindre allvarlig kriminalitet, t. ex. lindrigare misshandel och skadegörelse. Det krävs dock att fängelse är stadgat för brottet. Den tilltalade får emellertid inte tidigare ha varit berövad friheten, om inte särskilda skäl föreligger.

Påföljden kan därför inte sägas utgöra något alternativ till frihetsstraff. Från början var den avsedd för mycket unga lagöverträdare, men sedan 1960 finns centres också för åldersgruppen 17–20 år.

Påföljden innebär att den dömde åläggs att uppehålla sig på ett attendance centre under upp till 36 timmar, fördelat på högst tre timmar om dagen. Vistelsen förläggs till den dömdes fritid, enligt någon uppgift företrädesvis till lördag eftermiddag. Man lägger under vistelsen stor vikt vid disciplinen. Tiden används till underhållsarbete, undervisning och fysisk träning.

5.2.2 *Australien*

En påföljd benämnd *attendance centre* finns sedan 1976 även i Australien (delstaten Victoria). Denna påföljd skiljer sig emellertid väsentligt från den engelska, huvudsakligen därigenom att den utgör en form för verkställighet av fängelsestraff. Den innebär att en person, som dömts till fängelse i lägst en och högst tolv månader, av domstolen kan tillåtas avtjäna straffet genom närvaro vid ett attendance centre. På motsvarande sätt kan den som redan undergår fängelsestraff av ministeriet tillåtas avtjäna återstoden av straffet vid ett attendance centre.

Den dömde åläggs att under viss tid, högst 18 timmar i veckan och vid högst tre tillfällen i veckan, inställa sig vid ett centre. Närvaron förläggs så att den inte inkräktar på den dömdes yrkesverksamhet eller studier. Själva verkställighetsinnehållet företer stora likheter med samhällstjänsten i England. Den dömde skall utföra arbetsuppgifter och delta i undervisning, utbildning och annan verksamhet. Arbetsuppgifterna kan förläggas till sjukhus, skola eller välgörenhetsinrättning, hemma hos en gammal, sjuk eller handikappad person eller till institution för sådana personer. Arbetsuppgifterna kan också förläggas till mark eller egendom som disponeras för offentligt ändamål. Arbetsuppgifterna är oavlönade och skall inte inkräkta på den ordinarie arbetsmarknaden.

Stor vikt läggs samtidigt vid den dömdes sociala situation. Social rådgivning förekommer liksom samtal, enskilt och i grupp. Ofta deltar därvid även anhöriga.

De flesta är dömda för sådana brott som skulle ha lett till fängelse, om attendance centre inte hade funnits. De vanligaste brotten är trafikbrott, stöld och misshandel i nu nämnd ordning. De flesta ålderskategorier är representerade. Omkring hälften har tidigare dömts till probation eller fängelse. Personer med omfattande tidigare brottsregister kan dock inte komma i fråga och inte heller sådana som nyligen frigetts från fängelse. Krav ställs också på ordnade hemförhållanden och fast anställning.

I den australiska delstaten Tasmanien finns sedan 1972 en liknande påföljd kallad *work order*. I stället för att döma till ett kort frihetsstraff kan domstolen med den dömdes samtycke ålägga honom att under ett visst antal dagar, högst 25, utföra oavlönat samhällsnyttigt arbete. Ursprungligen skulle arbetet utföras enbart på lördagar men från 1975 kan alla dagar användas för arbetet. Arbetet skall pågå mellan kl. 09.00 och kl. 17.00 och utföras under överinseende av en övervakare, i regel frivillig och oavlönad.

Inledningsvis förelåg stora svårigheter att finna lämpliga arbetsuppgifter, men efter hand som allmänhetens inställning till påföljden ändrades löstes

detta problem. I regel är det fråga om arbete för ideella organisationer med gamla eller handikappade på institutioner eller i deras hem. Ursprungligen ingick också arbete åt olika myndigheter men detta upphörde efter hand.

Under 1974 dömdes 340 män till work order. Åldersmässigt var fördelningen den att 28% var under 18 år, 37% mellan 18 och 21 år, 19% mellan 21 och 26 år och 16% 26 år eller äldre. En klar majoritet var alltså 20 år eller yngre. Två tredjedelar saknade yrkesutbildning och hade oavslutad skolgång. Brottsligheten bestod oftast av tillgreppsbrott (47%) eller trafikbrott (34%). Strafftidens längd var mycket varierande. 89% var tidigare lagförda och 17% hade tidigare ådömts fängelse. Drygt 60% fullföljde verkställigheten och återföll inte heller i brott fram till halvårsskiftet 1975. 14% avbröt verkställigheten, 24% återföll i brott före denna tid och 23% både avbröt verkställigheten och återföll i brott. 19% dömdes efter återfall till fängelse och 28% till annan påföljd. Medan tre fjärdedelar av dem som återföll i brott var under 21 år var endast hälften av dem som inte återföll i den åldern. Återfall var alltså vanligast bland de yngre.

De män som 1974 dömdes till work order har också jämförts beträffande återfallsfrekvensen med de män som samma år dömdes till fängelse tre månader eller mindre. Antalet återfall fram till den 1 juli 1975 räknades. Resultatet blev att 47% av dem som hade ådömts work order återföll, medan 62% av dem som ådömts fängelse återföll. Undersökningen är emellertid av begränsat värde, eftersom det fanns stora skillnader mellan de bägge undersökningsgrupperna. Skillnaderna avsåg bl. a. ålder, utbildning, brottstyp, missbruk och framför allt tidigare kriminalitet. Resultatet var därför logiskt. Den grupp som hade den största tidigare belastningen återföll i störst utsträckning. Av ett försök att utjämna dessa skillnader kunde endast den slutsatsen dras att work order-gruppen inte återföll i högre utsträckning än fängelsegruppen.

Work order som brottspåföljd finns även i delstaten Western Australia.

En lagstiftningskommitté arbetar f. n. med en översyn av den federala strafflagstiftningen i Australien. I april 1979 presenterade kommittén en forskningsrapport med förslag att den tasmaniska påföljden work order skulle införas som en ny självständig påföljd i hela Australien. Den nya påföljden kallades enligt förslaget *community work order*. Den skulle inte inkräkta på andra frivårdspåföljders användningsområde. Arbetet skulle utföras i grupp med även icke straffade personer och uppgifterna skulle väljas så att de passade brottslingen och brottet. T. ex. skulle särskild förmåga hos brottslingen utnyttjas. Dessutom skulle emellertid den som gjort sig skyldig till skadegörelse sättas på reparationsarbete och en våldsbrottsling på en uppgift där han fick möta offer för sådan brottslighet. Strafftiden skulle anges i timmar, lägst 20 och högst 200.

Kommittén lade 1980 fram ett betänkande med förslag om utvidgad användning av icke frihetsberövande påföljder och en del av dessa förslag ledde till lagstiftning 1982. Bl. a. har det införts möjligheter att döma federala brottslingar till alternativa påföljder, såsom samhällstjänst och veckoslutsfängelse, i de stater där de lagförs. Den 1 april 1983 var totalt 2 248 personer föremål för samhällstjänst i Australien. En viss jämförelse kan man få av att samtidigt 21 535 personer stod under övervakning efter dom på probation. Siffrorna är dock inte helt jämförbara, eftersom påföljdstiderna inte är

identiska för de bägge påföljderna. Samhällstjänst används dock i allt större utsträckning.

5.2.3 *Nya Zeeland*

I samband med behandlingen av påföljden fritidsfängelse nämndes att den nya zeeländska påföljden periodic detention även finns i en form som inte innefattar något frihetsberövande. Den kallas då *non-residential periodic detention*. Påföljden infördes 1967 i syfte att utvidga användningen av periodic detention till även äldre lagöverträdare. Ursprungligen kunde endast personer som var 21 år eller äldre ådömas non-residential periodic detention. Efter hand öppnades emellertid vissa non-residential centres även för ungdomar. Det tycks som om fördelningen av lagöverträdare mellan residential och non-residential periodic detention i allt större utsträckning bestäms av tillgången på centres och den tilltalades bostadsort.

Antalet non-residential centres är f. n. 31 med plats för ca 3 000 dömda. Det största tar emot upp till 200 dömda samtidigt. Det finns sådana centres i alla större städer.

Domstolen fastställer strafftidens längd i domen. Den får vara högst tolv månader men bestäms sällan till mer än sex månader. Den dömde skall inställa sig på centret varje lördag under nio timmar. Vid vissa centres krävs närvaro även en kväll i veckan. Den dömde skall utföra exempelvis underhållsarbete inom centret eller arbete utom det på sjukhus, välgörenhetsinrättning eller skola eller hemma hos en gammal, sjuk eller handikappad person. Det rör sig då om underhållsarbete, målning, trädgårdsarbete etc.

För dom på non-residential periodic detention krävs att fängelse ingår i brottets straffskala. Det vanligaste brottet är trafiknykterhetsbrott. Non-residential periodic detention är i vissa distrikt den gängse påföljden för sådant brott. Därnäst följer stöld och inbrott, olovlig körning och misshandel.

Användningen av non-residential periodic detention har stadigt ökat. Från 860 domar 1972 steg användningen till 3 832 år 1976 och ca 5 000 år 1979. 1976 års siffra kan jämföras med 6 569 domar på probation, 3 794 på fängelse, 1 474 på borstal och detention centre och 593 på residential periodic detention. Antalet personer som avtjänar non-residential periodic detention har stigit från knappt 2 000 vid utgången av år 1979 till drygt 3 000 vid utgången av år 1982.

Verkställighet vid non-residential centre betraktas allmänt som en utmärkt påföljdsform, särskilt för äldre lagöverträdare vid mindre allvarliga brott. Påföljden har dock inte kommit att ersätta fängelsestraff, såsom var avsett, utan i stället böter eller probation.

Sedan den 1 februari 1981 innehåller det nya zeeländska påföljdssystemet även påföljden *samhällstjänst* (community service). Samhällstjänst kan ådömas för brott för vilka fängelse är stadgat. Påföljden är dock inte tänkt som uteslutande ett alternativ till fängelse utan kan ersätta alla påföljder. Den kan också kombineras med böter och probation. För dom på samhällstjänst krävs den dömdes samtycke. Det krävs också att han är lämpad för påföljden.

Rätten fastställer antalet arbetstimmar till minst 8 och högst 200. Arbetet

skall i regel vara slutfört inom ett år.

Arbetet, som är oavlönat, skall utföras tillsammans med en stödgrupp (sponsor group). Denna kan organiseras på en arbetsplats eller inom en organisation eller förening. Gruppens arbete är ideellt och dess uppgift är att ta hand om personer som döms till samhällstjänst och utföra arbetsuppgifterna tillsammans med dem. En person i gruppen har rapporteringsskyldighet till frivården, som ytterst svarar för verkställigheten. En frivårdstjänsteman bestämmer vilken grupp den dömde skall tillhöra med utgångspunkt från dennes intressen och färdigheter, familjeförhållanden samt bostad- och arbetsort.

Arbetsuppgifterna kan bestå i att vara ledare eller medhjälpare i idrottsliga sammanhang, hjälpa till på åldrings- eller barnhem, måla förskolebyggnader, bistå i parklek och barnträdgårdar och att transportera handikappade. Många andra möjligheter finns också. Arbetet skall vara av den art att det annars inte blir utfört av avlönad arbetskraft.

Den nya påföljden visar alltså stora likheter med den tidigare befintliga non-residential periodic detention. De skillnader som poängteras från officiellt håll är att den dömde i samhällstjänsten ingår i en stödgrupp och arbetar tillsammans med dess medlemmar. Samhällstjänst är också mindre formell än periodic detention. I den sistnämnda påföljden placeras den dömde under en föreståndares befäl och saknar all valfrihet vad gäller när och var arbetet skall utföras.

5.2.4 *USA*

Att beskriva vad som i USA förekommer i fråga om alternativ till frihetsstraff och andra konventionella påföljder är mycket svårt med tanke på att det finns många stater, var och en med sin strafflag och sin praxis.

Det amerikanska straffsystemet innehåller en mångfald möjligheter att avskilja lagöverträdare, särskilt unga, från den gängse straffprocessen och påföljdsbestämningen. Dessa möjligheter brukar sammanfattas under benämningen *diversion*. Ett beslut om sådant avskiljande är i regel förknippat med det villkoret att lagöverträdaren skall genomgå ett visst program, en viss aktivitet, för att inte den normala straffrättsskipningen skall fullföljas. Det finns sådana diversion programs av mycket skiftande slag. Många av dem kan betecknas som samhällstjänst. Variationerna mellan dessa program är emellertid stora.

I åtminstone en tredjedel av Amerikas stater finns dessutom samhällstjänst som ett alternativ i påföljdssystemet, antingen i form av en föreskrift vid probation eller villkorlig dom eller som en självständig påföljd. Den går då under många olika benämningar (t. ex. community service, court referral, volunteer work, service restitution och symbolic restitution) och även i dessa fall är variationerna stora. Till svårigheterna att beskriva dessa program bidrar också att påföljden i många stater inte är reglerad i lag utan används utan direkt författningsstöd. Som tidigare nämnts begränsas den amerikanska domarens möjligheter att fritt utforma en påföljd i det individuella fallet bara av samhällets resurser och hans egen fantasi och uppfinningsrikedom.

Samhällstjänst kan användas för en rad olika brott. Få av programmen tar emellertid uteslutande sikte på lagöverträdare som annars hade hamnat i fängelse. I första hand används samhällstjänsten i fall som annars hade lett till böter eller probation. Ofta ådöms samhällstjänsten t. o. m. som ett tillägg till det normala straff som även eljest hade ådömts. De program som syftar till att erbjuda ett alternativ till frihetsstraff ökar ändå alltmer i antal.

Det skulle föra för långt att i detta sammanhang beskriva alla de varianter av samhällstjänst som förekommer i USA. Några exempel skall ändå ges.

Den kaliforniska strafflagen stadgar en möjlighet att ådöma samhällstjänst i stället för böter för snatteri i affärer eller bibliotek. Påföljden får bara användas för dessa brott och bara vid förstagångsbrott. Det krävs också samtycke från lagöverträdarens sida. Samhällstjänsten skall verkställas i allmän tjänst. I Kalifornien finns dessutom ett femtiotal lokala program för samhällstjänst, vilka i huvudsak används för trafik- och parkeringsbrott men också för brott såsom snatteri, ofredande, socialbidragsbedrägeri och innehav av marijuana. Det rör sig oftast om korta verkställighetstider och arbetet utförs hos frivilligorganisationer såsom Röda korset och Lions. Det äldsta och största och även mest kända av dessa program finns i Alamedo County.

Ett liknande program finns i Oregon (Multnomah County). Förstagångsbrottslingar som har gjort sig skyldiga till mindre brott såsom trafikonykterhet, snatteri, narkotikabruk eller lösdriveri kan få välja mellan samhällstjänst och annan påföljd. Ca 90 % väljer samhällstjänst. Strafftiderna är korta och arbetet utförs hos frivillighetsorganisationer.

I Florida kan samhällstjänst ådömas som ett tillägg till en annan påföljd. Det rör sig då om uppgifter i offentlig tjänst. I Dade County finns ett speciellt program som innebär att en form av samhällstjänst kan träda i stället för jail-straff, dvs. kortare fängelsestraff. Det rör sig då om trafikbrott eller andra förseelser. Denna samhällstjänst utförs uteslutande under veckosluten och är förenad med en natts vistelse på ett fängelse-annex. Arbetet består av renhållning i parker och kring vägar och vattendrag.

I Arizona kan en domstol ådöma samhällstjänst i stället för eller vid sidan av böter för smärre förseelser eller snatteri. I Pima County finns ett speciellt program som används för lagöverträdare, vilka ådöms probation men inte beräknas ha möjlighet att betala skadestånd, böter och rättegångskostnader. Domstolen kan ålägga en sådan person att betala dessa skulder genom att arbeta för en offentlig institution eller en privat organisation.

I många stater används samhällstjänst som ett bötesförvandlingsstraff. Så är det i t. ex. Delaware. Oftast tycks samhällstjänst dock användas som en föreskrift i samband med dom på probation. Så är det i t. ex. Hawaii, Illinois, Kansas, Maine och Maryland. I Maine finns också samhällstjänst i form av permissioner från distriktsfängelset.

Beskrivningen av olika samhällstjänstprogram skulle som tidigare sagts kunna göras mycket lång. En för kommittén tillgänglig förteckning över sådana program nämner 134 som pågick 1978, varav 51 i Kalifornien och 11 bara i Los Angeles County. Ändå uppges förteckningen vara långt ifrån uttömmande. Dessutom tillkommer hela tiden nya program.

Beskrivande information om samhällstjänstprogram i USA är sparsam och ojämn. Utvärderande material är än mer sällsynt. Jämförelser försvåras av de stora variationerna i syfte, klientgrupper och andra väsentliga förhållan-

den mellan olika program. De uppgifter som finns rör antalet dömda och antalet fullföljda samhällstjänster samt ger ingen närmare uppfattning om programmens utfall.

Kommittén har dock haft tillgång till en utvärdering av en försöksverksamhet med samhällstjänst i Bronx, New York. Utvärderingen uppges vara den första rörande samhällstjänst för socialt handikappade personer i en storstad, vilka gjort sig skyldiga till brott som annars hade lett till ett kort frihetsstraff (jail). Utvärderingen omfattar 260 personer. Samtliga dömdes till 70 timmars samhällstjänst, bestående av städning vid pensionärshem, ungdomsgårdar och parker, reparations- och underhållsarbeten vid andra kommunala inrättningar m. m. Alla var tidigare dömda. I genomsnitt hade de 2,5 tidigare domar. En tredjedel hade grövre brott bakom sig. 95% var färgade eller latinamerikaner. Nästan alla var arbetslösa. En tredjedel missbrukade narkotika och andra alkohol. Utbildningsnivån var mycket låg.

Målet var att minst hälften skulle kunna hållas borta från fängelse och det finns stöd för att detta mål uppnåddes. Nästan 90% fullföljde samhällstjänsten och av de återstående dömdes hälften till fängelse vid en förnyad lagföring. Två tredjedelar av de dömda accepterade social hjälp i samband med samhällstjänsten och hälften av de behandlingsplaner som ställdes upp fullföljdes.

5.2.5 *Kanada*

Samhällstjänst (community service order) har sedan mitten av 1970-talet använts i flera provinser i Kanada. Någon direkt lagstiftning finns inte på området, men den provinsiella lagstiftningen om brottspåföljder (i princip en provinsiell angelägenhet) ger domstolar diskretionära möjligheter att inom vissa ramar utdöma alternativa påföljder. Dessa möjligheter används i flera provinser till att i form av en föreskrift i samband med probation (skyddstillsyn) ålägga den dömde viss samhällstjänst. Som följd härav har påföljden också utvecklats på olika sätt i provinserna.

År 1978 lades ett federalt lagförslag om alternativa påföljder fram för parlamentet. Förslaget antogs emellertid aldrig. Det innehöll förslag om tre nya påföljder. Community service order innebar samhällsnyttigt arbete i mellan 40 och 240 timmar. Fine option innebar samhällstjänst som bötesförvandling. Restitution/compensation innebar en skyldighet för lagöverträdaren att göra rätt för sig mot målsäganden, exempelvis genom att betala skadestånd eller återställa tillgripna föremål.

Bland de första att använda samhällstjänst som en föreskrift i samband med probation var två enskilda domare i provinsen Ontario. Sedan denna möjlighet 1977 också fastställts av högre rätt, gick myndigheterna in med stöd till ett antal pilotprojekt, och samhällstjänst finns nu över hela provinsen. Den är i första hand avsedd för förstagångsbrottslingar som inte har gjort sig skyldiga till våldsbrott. Ca tio procent av alla domar på skyddstillsyn innehåller föreskrift om samhällstjänst. Det rör sig om ca 2 500 domar på samhällstjänst om året. Strafftiden varierar från 30 timmar ända upp till 1 200 timmar under en treårig verkställighetstid. Man beräknar att samhällstjänst i 20 till 40% av fallen ersätter frihetsstraff.

Till skillnad från samhällstjänst i andra länder och även i andra provinser i

Kanada administreras och verkställs samhällstjänsten i Ontario i sin helhet av privata organisationer och inte av kriminalvården. Dessa organisationer får viss ersättning av provinsstyret för sitt arbete.

Kommittén har haft tillgång till ett par undersökningar av hur samhällstjänsten fungerade i inledningsskedet i Ontario. En avser 689 personer, som ådömdes påföljden under tiden från december 1977 till december 1978, och en avser ett urval av 192 personer, som fullföljde samhällstjänst under 1979.

Av de 689 personerna var 40% i åldern 16–17 år, 30% 18–20 år och 29% över 20 år. Ungefär hälften av de dömda hade en anställning vid domstillfället. 76% var åtalade för endast ett brott, 13% för två brott och ca 10% för fler än två brott. Tre fjärdedelar var dömda för tillgreppsbrott. För en tredjedel av de dömda understeg det tillgripnas värde 200 $. 6% var dömda för narkotikabrott. 20% hade tidigare varit lagförda. Strafftiderna varierade mellan 10 och 400 timmar. Medeltalet i de två undersökningarna var 53 resp. 66 timmar. Enligt den ena undersökningen hade nästan hälften dömts till 30 timmar eller mindre. Andelen fullföljda domar på samhällstjänst var i de två undersökningarna 93 resp. 97%. Tre procent dömdes på nytt under verkställighetstiden.

Samhällstjänst finns som sagt även i många andra provinser i Kanada. En av de första provinserna att införa samhällstjänst var British Columbia. Samhällstjänst används där i vart fall som en form av pre-trial diversion, dvs. en form av en åtalsunderlåtelse förknippad med ett åläggande om samhällstjänst. Den används då som ett alternativ till probation eller böter för förstaeller andragångsbrottslingar, dömda för lindrigare brott och bedömda som icke farliga.

I provinsen Quebec startades 1977 försök med samhällstjänst i sex distrikt. Påföljden kunde användas vid brott för vilka stadgades fängelse men bara med lagöverträdarens samtycke och inte för alkohol- eller narkotikamissbrukare, lagöverträdare med personliga problem eller vaneförbrytare. Samhällstjänsten skulle utföras åt ideella organisationer eller privatpersoner. Strafftiden var högst 120 timmar och 20 timmars samhällstjänst skulle i straffmätningshänseende motsvara en månads frihetsberövande. En intervjuundersökning ett år efter försöksstarten, när 25 fall hade avslutats, visade ett så gott resultat att påföljden infördes i hela provinsen från den 1 april 1980.

Två år senare undersöktes i vad mån syftena med påföljden hade uppfyllts. På grund av metodologiska problem var det inte möjligt att ge något exakt svar på frågan i vad mån samhällstjänsten hade kommit att ersätta fängelsestraff. Det stod ändå helt klart att införandet av samhällstjänst inte hade haft någon större betydelse för beläggningen på fängelserna. Överbeläggningen hade tvärtom ökat under tiden. Ändå hade samhällstjänsten använts för relativt allvarlig brottslighet, såsom stöld, grov stöld och häleri (55%), bedrägeri (10%), trafikonykterhet (8%), misshandel (4%) och narkotikainnehav (2%). Samtidigt stod det också klart att den även hade använts vid brott, när frihetsstraff sannolikt inte skulle ha använts. Det hade inte varit några svårigheter att ordna arbetsuppgifter för de dömda. Endast 14% av tillgängliga sådana resurser hade använts.

Sammanfattningsvis mynnar utvärderingen ut i en stark tilltro till samhällstjänst som ett alternativ till frihetsstraff, om man bara kan övervinna en viss

tröghet hos de inblandade samt hos domstolar, försvarsadvokater och åklagare. Tilltron baseras främst på att frihetsstraff utdöms onödigt ofta i Quebec. 80% av alla intagna har kortare strafftider än tre månader.

En särskild utvärdering beträffande det första årets användning av samhällstjänst i hela Quebec visade bl. a. följande. Totalt dömdes 408 personer till samhällstjänst. 90% var män. 26% var under 20 år. 41% var arbetslösa och 62% hade inget speciellt yrke. 62% var förstagångsbrottslingar. Av de tidigare straffade hade ungefär hälften tidigare ådömts frihetsstraff.

I provinsen Saskatchewan finns sedan 1975 ett Fine Option-program, baserat på samhällsnyttigt arbete. Genom exempelvis renhållningsarbete på offentliga områden eller genom hjälp till handikappade och åldringar kan ådömda böter betalas. Ett bötesstraff på 200 $ motsvarar 52 timmars arbete. Programmet vänder sig främst till ungdomar under 21 år och omfattar framför allt urinvånare, eftersom det är dessa som i huvudsak tas in i fängelse för obetalda böter.

Community service order finns däremot inte officiellt i Saskatchewan. Ändå förekommer det att enskilda domare i främst de norra delarna av provinsen dömer ut en sådan påföljd. De unika geografiska förhållanden och samhällsförhållanden som råder där anses göra samhällstjänst särskild lämpad.

I provinsen Nova Scotia används samhällstjänst sedan 1976 i något enstaka distrikt. Det rör sig då om mellan 10 och 250 timmars arbete. De flesta domar är på 100 timmars arbete, som skall utföras inom tre månader. Det mesta arbetet utförs åt olika kyrkor. Enligt uppgift fungerar samhällstjänsten dock inte som ett alternativ till frihetsstraff utan ådöms unga förstagångsbrottslingar med tämligen godartad brottslighet.

I Northwest Territories utdöms allmänt samhällstjänst som en föreskrift i samband med probation. Någon utvärdering rörande effekterna har dock inte gjorts. Inte heller finns det några uppgifter om hur ofta en dom på probation förenas med samhällstjänst. De problem som man har med påföljden är att finna övervakare och verkställighetsorgan samt att finna arbetsuppgifter som inte inkräktar på den ordinarie arbetsmarknaden.

I provinsen Alberta finns inom ramen för probation en rad olika diversionprogram, av vilka samhällstjänst är ett. Kommittén har dock inte haft tillgång till några närmare informationer om hur det fungerar i praktiken.

I provinsen New Brunswick har man, till skillnad från de flesta andra provinser, satsat mest på alternativa påföljder när det gäller diversion. De alternativa åtgärder som står till buds är fine option, community service order och impaired driving program. Det sistnämnda syftar till att genom undervisning och vård minska återfallsrisken hos trafikbrottslingar. Samhällstjänsten har funnits sedan 1977 och omfattar ett 100-tal dömda per år. Man anser att de alternativa påföljder man använder är mycket lyckosamma men vågar på grund av utvärderingssvårigheterna inte göra gällande att de nämnvärt har minskat återfallsfrekvensen. Den minskade anstaltsbeläggning som åstadkommits tillskrivs främst fine option-programmet.

I provinsen Newfoundland and Labrador startade man den 1 april 1980 en försöksverksamhet med samhällstjänst i en del av provinsen. Samhällstjänsten kan ådömas som en föreskrift vid probation, om fängelse är stadgat för brottet. Lagöverträdaren får dock inte utgöra ett hot eller en fara mot

samhället. Han får inte heller missbruka alkohol eller narkotika. Någon utvärdering av försöket har såvitt känt ännu inte gjorts.

I provinsen Prince Edward Island började vissa domare använda samhällstjänst 1976. Nu innehåller ca 40% av alla domar på probation en föreskrift om samhällstjänst. Det är ändå tveksamt om föreskriftens syfte är att påföljden skall kunna ersätta frihetsstraff. Den utgör däremot alternativ till böter, längre probation-tider etc. Det rör sig i regel om unga lagöverträdare med tämligen ringa brottslighet, vilka bedöms inte ha förmåga att betala böter. En mindre utvärdering visade att 184 lagöverträdare dömdes till samhällstjänst under tiden december 1976 till juli 1979. De flesta var i åldern 16–19 år. De hade tämligen god utbildning. Brotten bestod oftast av stöld av värde under 200 $, skadegörelse, ofredande eller inbrott. Endast fyra personer avbröt verkställigheten.

I territoriet Yukon slutligen började man använda samhällstjänst 1978. Till skillnad från de flesta andra provinserna fungerar samhällstjänsten där som ett alternativ till fängelsestraff (jail) på en månad eller mindre.

5.2.6 *Västtyskland*

Samhällstjänst finns inte som självständig påföljd i Västtyskland. Däremot är det möjligt att ålägga en dömd person skyldighet att utföra samhällsnyttiga uppgifter (gemeinnützige Leistungen) som bötesförvandling och som ett villkor för en åtalseftergift eller en villkorlig dom.

Trots att den tyska strafflagen öppnar möjlighet till samhällstjänst som bötesförvandling, förekommer denna åtgärd såvitt känt bara i delstaten Hamburg och då i mycket ringa utsträckning. Samhällstjänst förekommer bara på någon enda arbetsplats.

Samhällstjänst kan också förekomma som ett villkor vid åtalsunderlåtelse. Åklagarmyndigheten kan efter medgivande av domstol avstå från att väcka åtal och i stället ålägga den misstänkte bl. a. allmännyttiga insatser. Om den misstänkte fullgör dessa, kan gärningen inte längre bestraffas.

På samma sätt kan en rättegång inställas sedan åtal har väckts. Det är då domstolen som efter åklagarens medgivande inställer rättegången och ålägger den tilltalade allmännyttiga insatser. Om åläggandet fullgörs, inställs rättegången slutgiltigt.

Dessa ålägganden har inte karaktären av straff. Det rör sig snarare om processuella förfaranden. Anteckning i straffregister förekommer således inte.

I Västtyskland finns också en villkorlig dom som innebär villkorligt anstånd med straffverkställigheten. Domstolen fastställer då en prövotid på mellan två och fem år och kan dessutom ålägga den dömde bl. a. att utföra allmännyttiga insatser. Domstolen kan också meddela anstånd med verkställigheten av bötesstraff och därvid ålägga den dömde allmännyttiga insatser.

För ungdomar mellan 14 och 21 år som begår brott gäller ungdomsdomstolslagen. Enligt denna kan en lång rad åtgärder vidtas mot unga lagöverträdare. En av dessa åtgärder är att ge bestämda ålägganden (Auflagen). Ett åläggande kan innebära skyldighet att ersätta de skador som orsakats av brottet, att personligen be målsäganden om förlåtelse eller att betala ett penningbelopp till en allmännyttig institution. Bland dessa ålägganden ingår

däremot inte någon form av samhällstjänst.

En dansk arbetsgrupp, som utredde frågan om nya alternativ till frihetsstraff, försökte införskaffa uppgifter rörande användningen av samhällstjänst i Västtyskland men fick beskedet att någon statistik inte fanns på grund av reglernas utomordentligt ringa betydelse.

5.2.7 *Holland*

En försöksverksamhet med samhällstjänst pågår sedan 1981 i åtta domstolsdistrikt i Holland. Någon lagändring har inte genomförts, utan samhällstjänsten tillämpas inom ramen för det existerande systemet i form av bl. a. åtalsunderlåtelse och uppskjuten dom. Samhällstjänst är avsedd att enbart ersätta frihetsstraff på upp till sex månader.

Lägsta antal timmar som bör åläggas är 30 och högsta 150 och arbetet skall ha fullgjorts inom sex månader.

Under tiden februari 1981 till maj 1982 ålades 453 personer samhällstjänst. Av dessa var nästan hälften mellan 18 och 24 år. Det motsvarar i stort åldersfördelningen för alla dömda. Dock var antalet 18–20-åringar förhållandevis stort (25%). Utbildningsnivån var låg. Två tredjedelar var arbetslösa och 88% uppbar socialhjälp. Ca hälften av brotten var förmögenhetsbrott och omkring en fjärdedel trafikbrott (mest trafikonykterhet). 55% var tidigare straffade. Nästan hälften var häktade i målet.

Samhällstjänst ålades åtminstone till en början i regel efter någon slags överenskommelse mellan åklagaren och den tilltalade. Denna kunde ta olika former. Överenskommelsen kunde t. ex. innebära att åklagaren lade ned åtalet när samhällstjänsten hade fullgjorts (30%), att åtalet lades ned men att därutöver en föreskrift om övervakning ålades när samhällstjänsten hade fullgjorts (24%), att åtalet sköts upp (17%), att åtalet lades ned redan innan samhällstjänsten fullgjorts (14%) eller att åklagaren avstod från att yrka på fängelsestraff (12,5%). I vissa försöksdistrikt ålades samhällstjänsten dock enbart av domstolen och då nästan alltid i form av en uppskjuten dom. Efter hand har i praktiken beslutanderätten allt mer överförts till domstolen så att totalt sett två tredjedelar av alla beslut har kommit att fattas av domstol.

Arbetsuppgifterna utförs främst vid granncentra, fritidshem, sjukhus och hem för äldre. Därutöver förekommer arbeten hos idrottsföreningar, kommunala inrättningar, skogs- och naturskyddsprojekt, skolor och kyrkor. Mer än hälften av uppgifterna består av reparations-, underhålls- och målningsarbeten. Resten är hushållsarbete och arbete i parker och skogar. Mycket litet av arbetet består av direktkontakt med barn eller åldringar. Det har inte varit några svårigheter att finna lämpliga arbetsuppgifter.

De arbetslösa utför i regel arbetet på heltid. De åläggs därför ofta längre verkställighetstider. De angivna minimi- och maximitiderna följs inte alltid. Detta beror också på att antalet timmar fastställs i förhållande till brottets svårhet och det fängelsestraff som eljest skulle ha dömts ut, och många domstolar finner 150 timmars arbete dåligt motsvara sex månaders fängelse. Ett sådant straff anses nämligen långt i Holland.

Av de arbetsuppgifter som ålades under tiden februari 1981 till maj 1982 fullföljdes 89%. Avbrotten var vanligare bland yngre än bland äldre och vanligare vid långa och korta verkställighetstider än vid de som höll sig inom

de rekommenderade gränserna. Däremot märktes ingen skillnad i detta avseende mellan arbetslösa och arbetande eller mellan olika brottstyper.

Fullföljda samhällstjänster medförde att åklagaren lade ned åtalet eller, om beslutet om samhällstjänst meddelats av domstol, att den tilltalade fick en villkorlig dom eller ådömdes en symbolisk övervakning i exempelvis en vecka. Av de 44 personer som misslyckades med samhällstjänsten blev tio aldrig åtalade. Ungefär hälften dömdes till fängelse på i genomsnitt två månader.

Man anser i Holland att erfarenheterna av försöket med samhällstjänst är goda och att påföljden har kommit för att stanna. Vissa problem finns dock. Man vet ännu inte om samhällstjänst kommit att ersätta fängelsestraff. Särskilt är det tveksamt om det är så i de fall åklagaren beslutar om samhällstjänst. Ett annat problem är de olika synsätten på samhällstjänst mellan domstolarna och frivården. Domstolarna ser samhällstjänst främst som en brottspåföljd, medan frivården främst ser den som ett medel för rehabilitering av brottslingar. Detta yttrar sig främst i svårigheter att få frivården att kontrollera verkställigheten och rapportera brister. Man väntar sig också allt större svårigheter att skaffa arbetsuppgifter och mer opposition från fackföreningarna i takt med att arbetslösheten och antalet dömda till samhällstjänst tilltar.

5.2.8 *Danmark*

I Danmark pågår f. n. försöksverksamhet med samhällstjänst (samfundstjeneste) i två distrikt. Den 1 september 1982 infördes samhällstjänst i Köpenhamn och den 1 november 1982 i ett distrikt i Nordjylland.

Samhällstjänst ådöms i form av en föreskrift vid villkorlig dom (betinget dom). I regel skall det då vara fråga om den form av villkorlig dom som inte innebär någon straffbestämning. Föreskriften innebär att lagöverträdarna åläggs att utföra ett visst antal timmars oavlönat arbete inom en fastställd tidsram. Påföljden skall användas bara när det tidigare i likartat fall hade ådömts ovillkorligt frihetsstraff. Den tilltalades samtycke är en förutsättning för domen, dvs. han skall ha förklarat sig införstådd med att det i en eventuell villkorlig dom kan ges föreskrift om samhällstjänst. Han behöver dock inte samtycka till samhällstjänstens närmare utformning. Påföljden kan användas även för arbetslösa personer.

Samhällstjänsten är i första hand avsedd att ersätta fängelsestraff på upp till 6–8 månader och främst då för unga lagöverträdare som har begått förmögenhetsbrott. Däremot skall försiktighet iakttas när det gäller att använda samhällstjänsten för vålds- och narkotikabrottslingar. Av kapacitetsskäl skall påföljden inte heller användas vid rattfylleri. Några begränsningar vad gäller lagöverträdarens ålder finns däremot inte, ehuru man inte räknar med att samhällstjänst kan bli aktuell för den som är under 18 år.

Strafftiden bestäms med hänsyn till brottets svårhet till minst 40 och normalt inte över 200 timmar. Arbetet skall utföras inom en viss tid, som fastställs av rätten med hänsyn till strafftidens längd. Strafftider under 80 timmar skall normalt avvecklas inom fyra månder, 80–120 timmars straff inom sex månader, 120–150 timmars straff inom åtta månader och längre straff inom tolv månader. Samtidigt skall rätten förordna om övervakning av

den dömde och fastställa en prövo- och övervakningstid som är lika med avvecklingstiden.

Sedan domen på samhällstjänst meddelats, fastställer kriminalvården var och när arbetet skall utföras. Det sker i samråd med arbetsgivaren och med beaktande av den dömdes personliga förutsättningar. Arbetstiderna skall fastställas så att arbetslösa personer, som kan utföra arbetet på normal arbetstid, kan avveckla arbetet med högst 20–24 timmar i veckan.

Samhällstjänst är, till skillnad från andra föreskrifter vid villkorlig dom, förbunden med ett strängt tillsyns- och sanktionssystem. Allvarliga försummelser skall leda till ovillkorliga frihetsstraff. Vid bestämmandet av detta straff skall hänsyn dock tas till vad som har avtjänats av samhällstjänsten så att dubbelbestraffning undviks. Mindre försummelser skall kunna leda till varning eller ändrad föreskrift.

Arbetsuppgifterna skulle under försökstiden uteslutande bestå av assisterande uppgifter inom offentlig eller offentligt stöttad verksamhet. I praktiken har det dock främst blivit fråga om arbeten inom ideell verksamhet i form av t. ex. socialt biståndsarbete, arbete inom kulturområdet eller sport- och ungdomsarbete. Det rör sig främst om arbeten med praktisk inriktning. Självständiga arbetsuppgifter, såsom individuell hjälp i hemmen hos gamla eller sjuka, förekommer inte. Uppgifterna är sådana att de inte skulle ha blivit utförda i annan ordning. Samhällstjänsten tar således inga arbeten från den ordinarie arbetsmarknaden. Det beräknades före försöksstarten att det skulle krävas ett 100-tal arbeten om året.

Försöksverksamheten skall pågå till utgången av 1984 och skall därefter bli föremål för en s. k. processutvärdering. Den syftar närmast till att ta reda på de praktiska förutsättningarna för påföljden.

Försöksverksamheten fick emellertid en mycket trög start. Ca tre månader efter försöksstarten hade endast fyra personer ådömts samhällstjänst. I april 1983 ingick fortfarande endast åtta personer i verksamheten. Den tröga starten kan ha haft flera orsaker. Den 1 juli 1982 genomfördes den ändringen av den danska straffeloven, att straffsatserna för framför allt förmögenhetsbrotten sänktes med i genomsnitt en tredjedel. Det uttalades samtidigt att användningsområdet för villkorlig dom skulle vidgas. Denna ändring minskade behovet av samhällstjänst. Kriterierna för att ådöma samhällstjänst är så stränga att i de fall då samhällstjänst skulle kunna ådömas påföljden lika väl kan bli en enkel villkorlig dom. Därmed minskas också försvarsadvokaternas intresse av att aktualisera frågan om samhällstjänst i processen.

Så småningom ökade emellertid användningen. Den 25 oktober 1983 hade 52 personer ådömts samhällstjänst. Av dessa hade 47 gjort sig skyldiga till förmögenhetsbrott. Endast 3 var under 20 år medan 18 var 20–24 år och 31, dvs. över hälften, var över 25 år. Utdömt antal timmar varierade mellan 60 och 200 med en viss övervikt för domar på 75–150 timmar. Av de 44 personer som i oktober 1983 var arbetsplacerade var 11 placerade i idrottsklubbar, 11 i barn- och ungdomsorganisationer, 7 i återbruksprojekt o. d., 5 i kyrkliga organisationer, 1 på en kulturell institution, 6 på sociala institutioner och 3 inom djurskydd. De flesta höll i oktober 1983 alltjämt på att verkställa sin dom eller avvaktade verkställigheten, men 20 personer hade avslutat denna, varav 12 efter att ha fullgjort hela påföljden, 5 efter att ha avbrutit verkställigheten och 3 efter att ha återfallit i brott. Av dem som avbröt verkställigheten hade alla utom en ådömts fängelse.

5.2.9 *Norge*

Även i Norge har en försöksverksamhet liknande den som pågår i Danmark just startats. Det norska försöket är förlagt till Stavanger och Rogaland polisdistrikt i sydvästra Norge. Försöket startades officiellt den 1 januari 1984, men man var inte redo att ta emot sin första klient förrän den 1 april 1984. Försöket skall pågå i två år.

Försöksverksamheten är utformad i enlighet med ett förslag som lades fram av en arbetsgrupp i december 1981 (NOU 1982:4) och som avser en påföljd som i huvudsak liknar den som nyligen införts i Danmark. Samhällstjänst ådöms således i form av en föreskrift vid villkorlig dom (betinget dom). Till skillnad mot vad som gäller i Danmark utsätts det dock ett straff i samband med den villkorliga domen. I första hand skall påföljden användas i fall där påföljden annars skulle bli ett ovillkorligt fängelsestraff på upp till ca sex månader. Arbetsgruppens majoritet hyste dock inga betänkligheter mot att samhällstjänsten i viss utsträckning används även i fall då påföljden ändå skulle ha blivit villkorlig dom. Den tilltalades samtycke krävs. Några åldersgränser har inte föreslagits, men påföljden avses i regel bli använd för yngre lagöverträdare. Vad gäller brottets art åsyftas i första hand traditionell förmögenhetsbrottslighet och då främst grov stöld och tillgrepp av fortskaffningsmedel. Bara undantagsvis skall samhällstjänst komma i fråga vid grova våldsbrott eller narkotikabrott. Vid trafiknykterhetsbrott skall samhällstjänst användas, om lagöverträdaren inte har fyllt 22 år, om blodalkoholhalten inte överstiger 1,0‰ och om inga försvårande omständigheter föreligger.

Strafftiden bestäms av domstolen med hänsyn till brottets svårhet till mellan 50 och 200 timmar. Avvecklingstiden är ett år, dock att domstolen kan fastställa en kortare avvecklingstid vid korta strafftider. Arbetet skall utföras på fritid, fredagar till söndagar, under i regel högst nio timmar i veckan. Till skillnad mot förhållandena i Danmark skall den dömde normalt inte stå också under ordinär övervakning.

Verkställigheten handhas av kriminalvården, som alltså har att fastställa var och när samhällstjänsten skall utföras. Villkorsbrott skall leda till en snabb och fast reaktion. Lindrigare brott skall kunna leda till en varning, medan allvarliga brott skall leda till att det utmätta fängelsestraffet går helt eller delvis i verkställighet.

Under försökstiden skall arbetet huvudsakligen förläggas till offentliga institutioner, i första hand sociala institutioner som sjuk- och ålderdomshem, barnhem och kommunala fritidsklubbar. Även andra arbetsuppgifter skall emellertid kunna förekomma.

Arbetsgruppen förslog en mycket försiktig start på försöksverksamheten. Om det inte syntes övervägande troligt att lagöverträdaren kunde fullfölja samhällstjänsten, borde påföljden inte komma i fråga. Domstolen borde visa stor återhållsamhet vid urvalet av personer. Totalt räknar man med ca 30 domar på samhällstjänst om året.

5.2.10 *Andra länder*

Samhällstjänst förekommer som tidigare nämnts även i andra länders påföljdssystem. Kommittén har emellertid haft tillgång endast till mycket begränsade informationer i dessa avseenden och har inte heller ansett det

nödvändigt att inhämta ytterligare informationer.

Detta gäller bl. a. för öststaterna. Enligt uppgift finns det samhällstjänst i olika former i vart fall i Sovjetunionen, DDR och Rumänien. I Sovjetunionen kan domstolarna som en självständig påföljd ådöma lagöverträdaren ett visst antal dagars arbete i statliga fabriker och företag. Påföljden används vid lindrigare vålds- och förmögenhetsbrott och betraktas som ett alternativ till korta frihetsberövanden i arbetsläger. Användningen uppges dock vara ringa.

I DDR används samhällstjänst när lagöverträdaren visar sig ha brustit i samhällsansvar eller arbetsdisciplin. Arbetet kan sträcka sig över högst tio dagar och består av underhållsarbete, renhållning av parker, vägarbete och liknande.

I Luxemburg infördes 1976 en möjlighet för den som ådömts böter eller fängelse i mindre än 18 månader att genom nåd få verkställa straffet som samhällstjänst (voluntary work at the benefit of community). Samhällstjänsten är inte reglerad i lag. För bifall krävs tillstyrkan av åklagaren och en nådekommission samt beslut av justitieministern. Beslut grundas på en utredning av en speciell nämnd som handhar verkställigheten av samhällstjänsten.

Längden på samhällstjänsten står i relation till längden på det utdömda fängelsestraffet. Straff på tre månader eller mindre motsvarar 40 timmars samhällstjänst, straff på mellan tre och nio månader motsvarar 80 timmars samhällstjänst och straff på mellan nio och tolv månader motsvarar 120 timmars samhällstjänst.

Under åren 1977–1980 har endast 22–47 personer årligen erhållit samhällstjänst i Luxemburg. De flesta har ådömts fängelse i upp till tre månader och över hälften har dömts för trafikbrott, särskilt trafiknykterhetsbrott. Den som dömts för exempelvis grov stöld, rån eller narkotikabrott har inte kommit i fråga. Antalet misslyckanden i form av avbrott i arbetet eller återfall ligger på mellan fyra och sju per år.

5.3 Tidigare utredningar m. m.

Frågan om samhällstjänst som ett nytt alternativ till frihetsstraff har behandlats i flera tidigare utredningar i vårt land. Frågan behandlades av *1973 års vapenfriutredning* i betänkandet (SOU 1977:7) Rätten till vapenfri tjänst.

Utredningen föreslog att för den som vägrade fullgöra värnplikt eller vapenfri tjänst inte skulle utdömas något straff utan i stället förordnas om en form av samhällstjänst. Denna skulle skilja sig från de former av samhällstjänst som frivårdskommittén närmast har att utreda dels genom att den inte hade till syfte att försöka återanpassa den dömde till samhället, dels genom att den dömde skulle sysselsättas på heltid och under lång tid, enligt förslaget normalt 450 dagar. Beslut om samhällstjänst skulle meddelas av domstol.

Samhällstjänsten skulle anordnas av arbetsmarknadsstyrelsen. Under fullgörandet skulle utföras arbete som var betydelsefullt för samhället, såsom arbetsmarknadsstyrelsens beredskapsarbeten för specialanvisade eller uppgifter som utförs inom områden, avsedda för civiltjänstepliktiga vilka inte krigsplaceras.

Om den som överförts till samhällstjänst vägrade eller underlät att utföra vad som ålåg honom, skulle han ytterst kunna dömas till fängelse i högst ett år. Straffet skulle enligt förslaget normalt bli högst 5–6 månader.

Förslaget att införa samhällstjänst avstyrktes av flera remissinstanser. Flera av de remissinstanser som tillstyrkte förslaget gjorde också vissa erinringar. Det mesta av kritiken mot förslaget hade dock samband med den speciella frågan om samhällstjänst som en sanktion för vapenvägran. Bland de mer allmänna synpunkter som framfördes kan dock nämnas, att flera instanser framhöll att praktiska och administrativa svårigheter skulle uppstå. Någon instans ansåg dessutom, att förslaget var ägnat att inge stora betänkligheter av principiell art.

Departementschefen (prop. 1977/78:159 s. 122) delade remissinstansernas kritiska syn på utredningens förslag till sanktionssystem. Att för ett begränsat antal fall av vägran införa en för svenskt rättsväsen främmande påföljdsform som samhällstjänst var enligt hans mening inte lämpligt. Förslaget ansågs vara ägnat att inge stora betänkligheter av både principiellt och praktiskt slag. Det föreslagna systemet syntes enligt hans mening alltför komplicerat och förenat med praktiska svårigheter. Samhällstjänst som påföljdsform skulle möjligen kunna övervägas som ett alternativ vid en samlad översyn av brottsbalkens hela påföljdssystem. Enligt departementschefens mening borde därför en sådan ny sanktionsform inte införas för denna typ av brott.

Påföljden samhällstjänst behandlades också av *ungdomsfängelseutredningen* i betänkandet (SOU 1977:83) Tillsynsdom.

Efter en utförlig presentation av olika alternativ till traditionella frihetsstraff som finns i andra länder konstaterade utredningen, att samhällstjänst i den engelska formen enligt utredningens uppfattning inte kunde ersätta frihetsstraff för ungdomar i Sverige. Samhällstjänst i nya-zeeländsk form avvisade utredningen på grund av svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter för den berörda svenska klientelgruppen. Däremot kunde samhällstjänst, eventuellt i kombination med någon befintlig påföljd, kunna utgöra ett värdefullt alternativ till ekonomiska sanktioner eller andra påföljder i frihet. Utredningens ställningstaganden grundades på att de ungdomar, som i Sverige döms till fängelse eller ungdomsfängelse, i regel antingen har gjort sig skyldiga till brott av så grov beskaffenhet att en påföljd med ett högre allmänpreventivt värde är oundgänglig eller har återfallit i grövre brottslighet så ofta och så många gånger att en mera kontrollinriktad påföljd än samhällstjänst måste väljas i ett kortsiktigt brottsförebyggande syfte.

Brottsförebyggande rådets kriminalpolitiska arbetsgrupp tog också upp frågan om samhällstjänst i rapporten (1977:7) Nytt straffsystem. Arbetsgruppen anförde en rad principiella och praktiska skäl mot att samhällstjänst införs i Sverige. Det främsta skälet är att de ungdomar, som enligt engelskt mönster döms till community service, i Sverige i de flesta fall skulle få böter och/eller villkorlig dom, en del kanske skyddstillsyn. De mera belastade ungdomarna döms i England till borstal (närmast ungdomsfängelse) eller annat frihetsstraff. I dessa fall saknas förutsättningar för community service lika litet som en motsvarande samhällstjänst skulle lämpa sig särskilt väl för ungdomsfängelseklientelet i Sverige. I verkligheten måste man nämligen kräva relativt mycket av disciplin och stadgat uppträdande av dem som anförtros dessa samhällsuppgifter, särskilt inom vårdsektorn.

Ett ytterligare skäl, som enligt arbetsgruppen talar mot att införa samhällstjänst, är att påföljdssystemet i så fall skulle tendera att bli mera komplicerat och svåröverskådligt. En rad problem skulle uppstå i fråga om denna påföljds straffrättsliga ställning, dess förhållande till övriga strafformer, rättsverkningar osv. De grundläggande principerna om enkelhet, förutsebarhet och överskådlighet i påföljdssystemet skulle vara svåra att upprätthålla. Till detta kommer visst hot mot rättssäkerhet, rättvisa och jämlikhet, eftersom uppgifterna skulle få mycket skiftande innehåll. Man kan enligt arbetsgruppen vidare diskutera det principiellt tvivelaktiga i att begagna arbete som straff.

De största problemen skulle emellertid enligt gruppen gälla möjligheterna att skapa praktiska förutsättningar för ett sådant system med samhällstjänst, anpassat till förhållandena i vårt land. Systemet förutsätter att det finns lämpliga och meningsfulla arbetsuppgifter, att man har en kontrollapparat för tillsynen och inte minst att man kan räkna med frivilliga krafter som engageras i verksamheten. Inom den sociala sektorn torde endast helt okvalificerade sysslor kunna erbjudas. Arbeten med rengöring, städning o. d. utförs i allt större utsträckning maskinellt av specialutbildad personal. Reparationsarbete skulle troligen få ske i någon form av "skyddad verkstad", vilket strider mot en av grundtankarna bakom denna påföljd, nämligen att de dömda skall fungera ute i samhället och där göra rätt för sig. Det finns enligt arbetsgruppens uppfattning en risk för att verksamheten skulle splittras och sänkas till ett kanske smått löjeväckande plan.

Arbetsgruppen ställde sig därför reserverad till samhällstjänst som sanktionsform. De typer av brott där samhällstjänst skulle kunna användas, nämligen sådana som nu av allmänpreventiva skäl leder till ett kort fängelsestraff, borde i stället enligt arbetsgruppen i ökad utsträckning kunna mötas med andra former av icke frihetsberövande påföljder.

Ungdomsfängelseutredningens betänkande och BRÅ-gruppens rapport blev föremål för gemensam remissbehandling. Många remissinstanser uppehöll sig då vid frågan om samhällstjänst som en ny sanktionsform. Meningarna var emellertid mycket delade. Stödet för samhällstjänst kom i första hand från åklagarmyndigheterna, medan de domstolar som yttrade sig i frågan alla utom en delade arbetsgruppens uppfattning. De som var för påföljden såg den främst som en påföljd för unga lagöverträdare, gärna i stället för en åtalsunderlåtelse. De som var mot den såg den i allmänhet som alltför främmande för svenskt rättsväsen.

Som tidigare framgått har frågan om att införa samhällstjänst som en ny strafform avancerat längre både i Danmark och i Norge än i vårt land. Även i *Finland* har frågan utretts. Den finska straffrättskommittén (1976:72) övervägde om samhällstjänst kunde användas t. ex. som alternativ till eller förvandlingsstraff för en annan ny påföljd som kallades anmälningsplikt. Samhällstjänst kunde enligt kommitténs mening vara en möjlighet att ge ett meningsfullt innehåll åt anmälningsplikten, vilken eljest på grund av sin utpräglade straffkaraktär kan vara ägnad att "hos unga förbrytare föda trots och bitterhet". Påföljden skulle likväl ha den olägenheten att det skulle vara svårt att trygga en jämlik behandling. Vidare skulle verkställigheten och övervakningen av straffet medföra svårigheter, emedan verkställigheten skulle handhas av andra än de egentliga straffverkställighetsmyndigheterna.

Få instanser uttalade sig om samhällstjänst vid remissbehandlingen av

straffrättskommitténs betänkande och meningarna om sanktionen var delade. Mot denna framfördes dels principiella synpunkter – arbete bör vara en rätt – dels praktiska invändningar. Sanktionens straffvärde ifrågasattes. De positiva remissvaren pekade bl. a. på att samhällstjänst innehåller ett moment av symbolisk ersättning till samhället. Den finska strafflagen är nu föremål för en total översyn. I denna ingår även frågan om nya alternativ till frihetsstraff.

Som tidigare nämnts har frågan om nya alternativ till frihetsstraff också behandlats av den *nordiska straffrättskommittén*. Det var i kommittén enighet om dels att det på dåvarande stadium var svårt att ta definitiv ställning till förslaget om att införa samhällstjänst som en ny alternativ strafform, dels att försöksverksamheter kan vara värdefulla bidrag för att utreda frågan om samhällstjänstens praktiska användbarhet. I övrigt var det delade meningar inom kommittén.

Somliga inom kommittén var skeptiska till påföljden. Skepsisen gällde det principiellt tveksamma i att göra arbete till ett straff. Dessutom skulle samhällstjänsten kunna gynna lagöverträdare med bättre sociala förhållanden och ge upphov till en social skevhet i rättstillämpningen. Man uttryckte också farhågor för att samhällstjänsten inte skulle bli ett alternativ till frihetsstraff utan leda till en skärpning av straffanvändningen.

De som var för samhällstjänst menade att påföljden ändå skulle kunna bidra till att förskjuta gränsen mellan frihetsstraff och andra påföljder genom att domstolarna erbjöds fler alternativ till frihetsstraffet. Samhällstjänst skulle också behövas, om möjligheterna att meddela behandlingsföreskrifter i samband med frivård begränsades eller avskaffades.

Delade meningar rådde också i kommittén om möjligheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Några menade att påföljden skulle medföra intrång på arbetsområden som normalt utförs av avlönad arbetskraft.

Frågan om samhällstjänst som brottspåföljd har även figurerat i *den allmänna debatten* i Sverige. En utgångspunkt för många av de inlägg som då gjorts har varit en verksamhet som förekommer vid kriminalvårdsanstalten i Haparanda och som har kallats för samhällstjänst.

I likhet med vad som förekommer vid många andra av landets kriminalvårdsanstalter driver Haparandakretsen av Svenska röda korset besöksverksamhet vid Haparanda-anstalten. Denna verksamhet äger i stor utsträckning rum i den formen att intagna med stöd av 14 § KvaL på sin fritid får delta i föreningsaktiviteter som Röda korset bedriver utom anstalten. Sådan verksamhet förekommer tidvis ett par gånger i veckan och består bl. a. av matlagningskurser o. d. Den betecknas som lyckosam.

I vissa fall tar sig emellertid dessa aktiviteter uttryck i att de intagna under § 14-vistelsen får göra en praktisk insats i röda-korskretsens normala arbete. Det rör sig då i regel om åldringsverksamhet, där de intagna får syssla med exempelvis servering eller underhållning vid samkväm för äldre. En intagen kan också exempelvis få hjälpa en äldre eller handikappad person med inköp, trädgårdsarbete m. m. Det är närmast denna typ av verksamhet som brukar kallas samhällstjänst. Den förekommer mest sommartid och i genomsnitt någon dag i månaden. Totalt fem till sex intagna åt gången deltar och dessa väljs ut på så sätt att risken för missbruk skall vara så liten som möjligt. Det är därför mest fråga om korttidsdömda, ofta rattfyllerister, men även

intagna med längre strafftider förekommer. Missbruk förekommer knappast heller.

Verksamheten stämmer inte in på den definition av begreppet samhällstjänst som kommittén arbetar med. I Haparanda ersätter samhällstjänsten inte någon annan påföljd. Den utgör i stället ett tillfälligt och kortvarigt avbrott i en mindre angenäm anstaltsvistelse till skillnad från strafformen samhällstjänst, som kan sägas utgöra ett mindre angenämt avbrott i ett liv i frihet. Vad som förekommer i Haparanda kan enligt kommitténs mening därför knappast ge några erfarenheter av värde för de frågor som kommittén har att pröva.

I den allmänna debatten har Haparanda-verksamheten ändå i många fall tagits till utgångspunkt för krav på att samhällstjänst skall införas som en brottspåföljd i Sverige. Den har också åberopats i riksdagsmotioner med samma yrkande (t. ex. mot. 1982/83:1592) och medverkat till att Svenska röda korsets centralstyrelse har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att studera förutsättningarna för försök med samhällstjänst, förslagsvis i Haparanda. Denna grupp har i sin tur anordnat flera konferenser där frågan har behandlats.

Debatten om samhällstjänst som en ny brottspåföljd måste också hållas isär från de propåer som under senare tid har gjorts om att införa någon form av allmän eller speciell samhällstjänst utan samband med brott. Det har exempelvis förekommit förslag om att alla människor skulle förpliktas till viss tids allmännyttig tjänst.

Det kan också nämnas att den dåvarande regeringen i september 1982 beslutade anslå medel till inrättande av s. k. ungdomsslussar. Dessa vände sig med erbjudande om aktiviteter av olika slag till arbetslösa ungdomar i åldern t. o. m. 20 år. Aktiviteterna skulle omfatta minst tre timmar per dag och avse exempelvis fritidsverksamhet, studiecirklar, studiebesök och liknande verksamhet av arbetsförberedande karaktär. I viss mån skulle t. ex. högläsning för pensionärer och städning i naturen också kunna förekomma. För att stimulera till deltagande skulle en premie för närvaro utgå.

Efter regeringsskifte upphävdes emellertid beslutet i oktober 1982. Efter förslag av den nya regeringen (prop. 1983/84:26) i oktober 1983 infördes dock den 1 januari 1984 en annan liknande verksamhet för arbetslösa ungdomar i åldrarna 18–19 år. Genom s. k. ungdomslag kan alla ungdomar i denna ålder som inte kan få arbete eller utbildning på annat sätt erbjudas meningsfull sysselsättning i stället för att vara hänvisade till arbetslöshet och kontantstöd. Ungdomslagen kan inrättas inom stat, landsting, kommun och församling samt inom kommunala bolag, enskilda företag och inom skogsbruket. Det är emellertid kommunerna som har det slutliga ansvaret för att det finns tillräckligt med platser. Ungdomar som arbetar i ungdomslag får lön enligt särskilt kollektivavtal för minst fyra timmars arbete per dag. Vad de utför är sådant samhällsnyttigt arbete som annars inte skulle ha blivit utfört inom ramen för ordinarie resurser. Ungdomslagen kan hjälpa till som assistenter eller biträden i skilda slag av verksamheter och är därmed en extraresurs vid sidan av den ordinarie arbetsstyrkan. Ungdomarna kan också på egen hand ges tillfälle att utföra nyttiga sysslor som annars inte skulle ha kommit till utförande. Verksamheter som kan beröras är t. ex. vård och barnomsorg, olika slag av miljövård, teknisk verksamhet, undervisnings- och fritidsverksamhet m. m.

5.4 Allmänna synpunkter

5.4.1 *Samhällstjänstens för- och nackdelar*

Innan kommittén tar ställning till frågan om samhällstjänst bör införas i vårt påföljdssystem kan det vara lämpligt att förutsättningslöst redovisa de olika fördelar och nackdelar som kan anses vara förenade med strafformen. Vad i det följande avsnittet sägs innebär alltså inte några slutliga ställningstaganden från kommitténs sida.

Kommitténs huvuduppgift är att finna nya alternativ till frihetsstraff, dvs. att föreslå nya påföljder som kan antingen omedelbart ersätta fängelsestraff eller åtminstone på sikt leda till en minskad användning av sådana straff. Bakgrunden till dessa strävanden är att fängelsestraffet har övervägande negativa konsekvenser för den som utsätts för det. Av denna anledning är det av särskilt intresse för kommittén att jämföra samhällstjänsten med fängelse.

Samhällstjänst skulle i många avseenden vara mindre skadlig för den dömde än fängelsestraff. Eftersom samhällstjänst inte är förenad med något frihetsberövande utan i sin helhet verkställs utom anstalt, skulle den framför allt vara en väsentligt humanare strafform än fängelse och skulle också sakna de flesta av de andra negativa effekter som följer av ett frihetsberövande.

Under verkställighet av samhällstjänst skulle den dömde, till skillnad från vad som gäller vid fängelsestraff, kunna fortsätta sitt arbete och vara tillsammans med sin familj. Värdet av detta förringas dock av att närmare hälften av de anstaltsintagna ändå är arbetslösa eller icke arbetsföra. Genom möjligheten till frigång har också många av de fängelsedömda under åtminstone den sista tiden av anstaltsvistelsen möjlighet till arbete utanför anstalten. Likaså saknar många av dem familj eller annan fast anknytning och straffverkställighet i frihet innebär för dem ofta i stället fortsatt vistelse i en olämplig miljö och fortsatta olämpliga kontakter.

Från samhällsekonomisk synpunkt skulle samhällstjänst däremot alltid vara väsentligt fördelaktigare än fängelsestraff. Som en jämförelse kan nämnas att dygnskostnaden per klient för kriminalvård i frihet budgetåret 1982/83 uppgick till 31 kr, medan motsvarande kostnad för anstaltsvård var 617 kr. Kostnaden för att verkställa samhällstjänst kan beräknas i vart fall inte nämnvärt överstiga kostnaden för frivård.

Samhällstjänst skulle vidare innehålla ett moment av ersättning till samhället, ett reparativt inslag som inte är lika starkt vid fängelsestraff. Detta kommer till uttryck i att den dömde med egen arbetskraft skulle få ställa till rätta efter sitt brott genom att exempelvis städa upp efter sig eller eljest göra sig nyttig i samhället genom att t. ex. hjälpa sjuka, gamla och behövande. Samhällets intresse av en sådan restitution är emellertid starkare vid vissa brott än vid andra. Starkast är det kanske vid vissa brott som f. n. endast i undantagsfall leder till fängelsestraff, exempelvis skadegörelse på allmän egendom. Samhällstjänst som påföljd för sådana brott skulle därför inte innebära någon minskning av antalet fängelsestraff utan skulle tvärtom i vissa fall kunna uppfattas som en straffskärpning i förhållande till vad som nu gäller. Dessutom skulle, som närmare skall utvecklas senare, samhällstjänst i form av arbetsuppgifter av den art som nyss nämnts ha många nackdelar.

Verkställighet av samhällstjänst borde kunna bli meningsfullare för den

dömde än verkställighet av fängelsestraff. I vad mån det skulle bli så beror visserligen på arbetsuppgifternas art, men generellt sett borde möjligheterna till en meningsfull straffverkställighet vara större inom samhällstjänstens ram.

Samhällstjänst anses också ha ett pedagogiskt värde, åtminstone när det gäller unga och inte särskilt belastade lagöverträdare. Nackdelen med att använda samhällstjänst för unga lagöverträdare är emellertid att man knappast skulle få någon minskning av antalet fängelsestraff, eftersom ungdomar ådöms fängelse endast vid sådan brottslighet där allmänpreventionen ställer särskilt stora krav. Samhällstjänst skulle också kunna öka den dömdes självkänsla. Genom en samhällsnyttig insats skulle han kunna känna att han fyllde en funktion i samhället.

Man bör emellertid inte ha för stora förväntningar på samhällstjänstens pedagogiska effekter. Det är enligt kommitténs mening väsentligt att konstatera att man inte kan vänta sig nämnvärt bättre rehabilitering och lägre återfallsfrekvens efter verkställighet av samhällstjänst än efter andra påföljder. Det finns inte ens skäl att förvänta sig att samhällstjänst skulle leda till en bättre samhällsanpassning av lagöverträdaren och färre återfall än om han i stället hade ådömts fängelsestraff. När samhällstjänst har använts i andra länder, har inga sådana effekter kunnat påvisas. Över huvud taget har genom s. k. behandlingsforskning inte gått att visa att någon påföljd ger nämnvärt och bestående bättre rehabiliteringseffekter än andra påföljder. Helt allmänt är det heller knappast ägnat att överraska att en påföljd av typ samhällstjänst, bestående av några timmars samhällsnyttigt arbete i veckan, inte ensamt och utan stöd av andra insatser kan bryta en ogynnsam utveckling hos ett klientel som redan utan framgång har varit föremål för många samhällsingripanden av annan art. Många av dem som i dag döms till fängelse har tidigare en eller flera gånger dömts till skyddstillsyn. Detta gäller särskilt vid förmögenhetsbrott. Återfallet i brott tyder på att den övervakning varmed skyddstillsynen varit förenad inte har haft tillräckligt rehabiliterande effekt.

Men det kan finnas andra fördelar med samhällstjänst. Genom den kontakt som samhällstjänsten skulle kunna skapa mellan lagöverträdare och andra samhällsmedborgare borde förståelsen hos allmänheten om straffades problem öka. Genom dessa kontakter skulle den dömde också kunna inlemmas i ett positivt socialt sammanhang, där rehabiliteringsarbetet skulle kunna fortsätta efter straffverkställighetens slut. Vad som nyss sagts om påföljdens rehabiliterande effekter innebär nämligen inte att det är uteslutet att sådana effekter skulle kunna uppnås genom samhällstjänst. Det är tvärtom självklart att samhällstjänst, i likhet med alla andra påföljder, i enskilda fall skulle kunna ha en rehabiliterande effekt och därför borde alla möjligheter att åstadkomma ett sådant resultat av straffverkställigheten tas till vara.

Det har också sagts att det kan vara ett värde i sig att införa en ny påföljd i vårt straffsystem. Man har menat att det är nödvändigt att då och då förnya straffsystemet, inte minst för de rättsvårdande myndigheternas skull. Att då ha tillgång till ett alternativ som samhällstjänst, som på olika sätt redan synes ha fått en viss förankring i det allmänna rättsmedvetandet och därför ha goda möjligheter att få ett positivt mottagande, skulle göra en sådan förnyelse särskilt lämplig.

Samtidigt finns det emellertid också en rad nackdelar och komplikationer

förknippade med att införa samhällstjänst i påföljdssystemet. Särskilt gäller detta om man, så som kommittén har att göra, tänker sig samhällstjänsten som ett alternativ till i första hand frihetsstraff. Kommittén behandlar många av dessa problem närmare i senare avsnitt. Ändå vill kommittén redan i detta sammanhang i korthet nämna en del av de svårigheter som skulle vara förknippade med samhällstjänsten.

Den första och viktigaste frågan är om samhällstjänst skulle kunna utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff. Samhällstjänst borde endast användas, när det finns rimlig anledning att tro att den dömde kan fullgöra de skyldigheter som påföljden innebär. Det måste krävas att de lagöverträdare som nu ådöms frihetsstraff och som i stället skulle dömas till samhällstjänst kan beräknas klara verkställigheten av en sådan påföljd. Härför fordras bl. a. ett visst mått av arbetsförmåga. I vad mån en lagöverträdare kan uppfylla dessa krav skulle naturligtvis bero på vilka brottstyper och vilka lagöverträdare som påföljden skulle vara tänkt för. Denna fråga behandlas senare. Generellt sett har dock alla fängelseintagna, möjligen med undantag för vissa korttidsdömda, en allvarlig kriminell belastning och besvärlig social situation, vilket skulle försvåra deras möjligheter att uppfylla verkställighetskraven.

Engelska erfarenheter torde härvid inte vara helt jämförbara. Trots svårigheterna att få ett klart grepp över vilka lagöverträdare som i England ådöms samhällstjänst vågar man påstå, att många av dessa i vårt land skulle ha ådömts annan påföljd än frihetsstraff. Engelska erfarenheter visar också att risken för att verkställigheten inte kan fullföljas är större för dömda med ett stort antal tidigare domar. Detta visar på svårigheterna att tillämpa samhällstjänst på ett belastat klientel.

En annan väsentlig fråga är i vilken utsträckning en påföljd som samhällstjänst kunde anses tillgodose allmänpreventiva krav eller i vilken utsträckning allmänheten skulle vara beredd att acceptera samhällstjänsten som en straffrättslig reaktion. Detta skulle bero dels på påföljdens lagtekniska utformning, dels på vilka arbetsuppgifter som skulle ingå i samhällstjänsten och deras omfattning. Att samhällstjänsten skulle omfatta arbetsuppgifter som andra människor uppfattar som en förmån att få utföra skulle inte vara ägnat att höja påföljdens allmänpreventiva värde. Likaså torde många känna betänkligheter inför en påföljd som innebär att lagöverträdare med en förhållandevis allvarlig kriminell belastning utför arbetsuppgifter som ger dem omedelbar kontakt med de svagaste i samhället, t. ex. gamla och sjuka, i situationer som kan innebära särskilda frestelser till ny kriminalitet.

För att samhällstjänsten skulle kunna utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff, borde den uppgift som ålades den dömde utformas så, att den uppfattades som ett kännbart ingrepp i hans livsföring. Annars torde domstolarna inte vara beredda att välja samhällstjänst framför ett fängelsestraff. Detta innebär samtidigt en svårighet. Samhällstjänsten skulle nämligen då kunna bli mycket krävande för den dömde. Utländska erfarenheter visar visserligen i regel på en hög andel genomförda samhällstjänster. Dessa erfarenheter är emellertid som sagt troligen av begränsat intresse för vårt land. Utöver vad som tidigare sagts kan nämnas att de goda resultaten i dessa länder i inte ringa utsträckning torde bero på att samhällstjänsten används även för personer som annars inte hade ådömts frihetsstraff. De kan säkert

också bero på en hög toleransnivå hos frivårdstjänstemännen. Med hänsyn till det svenska fängelseklientelets generellt sett svåra belastning och svåra sociala förhållanden är det risk att antalet misslyckade straffverkställigheter här skulle bli stort. Följden skulle kunna bli att tilltron till samhällstjänst som en användbar påföljd rubbades. Eftersom det mer belastade frivårdsklientelet måste anses ha lika dåliga förutsättningar som fängelseklientelet att klara sådana krav, skulle följden också kunna bli att beläggningen på kriminalvårdsanstalterna ökade, om misslyckanden ledde till frihetsstraff och påföljden användes i fall då fängelsestraff eljest inte hade ådömts.

En annan nackdel är att vårt påföljdssystem skulle bli mer svåröverskådligt, om ytterligare en påföljd infördes. Förutsebarheten skulle försämras och rättssäkerheten och rättvisan i påföljdssystemet kunde komma i fara. Detta gäller oavsett vilken ytterligare påföljd som införs. Samhällstjänsten har emellertid ett par särskilda nackdelar i det sammanhanget som inte gäller för alla andra alternativ. Det skulle vara svårt att klarlägga samhällstjänstens förhållande till övriga påföljder i svårhetshänseende. Detta beror på att samhällstjänsten skulle få olika utformning i enskilda fall. Påföljden skulle då passa dåligt in i ett system där påföljderna graderades efter sin inbördes stränghet. Att påföljdens utformning växlade från fall till fall skulle också medföra att jämlikheten sattes i fara och att strävandena efter proportionalitet i påföljdsbestämningen fick stå tillbaka. Genom att påföljden skulle komma i fråga endast för lagöverträdare som kunde beräknas klara de krav som påföljden medför och dessa krav måste sättas tämligen högt, skulle det också komma att brista i jämlikhet mellan dem som fick samhällstjänst och dem som inte kunde komma i fråga för påföljden.

Ett ytterligare skäl mot samhällstjänst är svårigheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter. Utgångspunkten för valet av arbetsuppgifter borde vara att endast sådana, som annars inte skulle bli utförda, borde komma i fråga. Samhällstjänsten borde inte ta arbeten från den ordinarie arbetsmarknaden.

Man har i England inte haft större svårigheter att finna lämpliga arbetsuppgifter, ehuru det tydligen inte har gått helt problemfritt (BRÅ rapport 1980:2 s. 149). Engelska förhållanden är emellertid inte tillämpliga här. Som förut har nämnts (avsnitt 3.4), har England en särskild tradition för frivilligt hjälparbete. Inom det sociala området utförs många uppgifter, som i vårt land utförs av avlönad arbetskraft, av frivilligorganisationer. Detta underlättar i många avseenden samhällstjänsten. Det blir lättare både att anskaffa arbeten och att uppnå vissa av de syften som avses med samhällstjänsten, nämligen samarbetet med icke straffade personer och en naturlig anpassning till arbetslivet.

Kommittén har undersökt möjligheterna att finna lämpliga och tillräckliga arbetsuppgifter att användas för samhällstjänst. Som senare skall utvecklas närmare har kommittén då funnit att det knappast är möjligt att utan stora ekonomiska insatser bygga upp en verkställighet på arbetsuppgifter inom offentlig eller offentligt stöttad verksamhet. I stället torde man få basera verkställigheten i vart fall i huvudsak på ideella och liknande organisationer. Nackdelen med denna lösning är dels det principiellt betänkliga i att låta en straffverkställighet vara helt beroende av ideella organisationers lokala intressen och förutsättningar, dels svårigheterna att få tillräcklig stadga i verksamheten och att undvika alltför skiftande utformning av verkställigheten

från fall till fall.

Mot påföljden samhällstjänst brukar också anföras det principiellt olämpliga i att använda arbete som en straffrättslig reaktion. Synen på arbetet kan visserligen variera. Normalt betraktas arbete ändå som en förmån. Arbetet svarar mot grundläggande mänskliga behov dels från försörjningssynpunkt, dels som en väg till social gemenskap och egenvärde. Utbildning har också till syfte att underlätta för människor att fylla en funktion i arbetslivet. Självklart måste det då vara ett principiellt dilemma att använda arbete även i bestraffande syfte. Frågan är också hur det skulle uppfattas av vanliga arbetstagare, som skulle ha med samhällstjänsten närbesläktade arbetsuppgifter, att lagöverträdare som straff ålades att – om än oavlönade – utföra uppgifter som liknade dem som de utförde och upplevde som en förmån att få utföra.

Av viss betydelse i detta sammanhang är också att det i den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter, artikel 4, och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 8, stadgas förbud mot att utsätta andra straffade personer än sådana som är frihetsberövade eller villkorligt frigivna för tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Frågan i vad mån dessa konventionsbestämmelser utgör hinder mot samhällstjänst behandlas i avsnitt 5.5.2.2.

En annan nackdel med samhällstjänsten är svårigheten för domstolarna att välja ut de lagöverträdare som skulle kunna anses lämpade för påföljden. Samhällstjänst måste kräva samarbetsvilja från den dömdes sida för att kunna genomföras. Samtidigt skulle det vara svårt att vid domstillfället bedöma den tilltalades motivation, eftersom många andra aspekter också skulle inverka på hans önskemål vad gäller påföljdsvalet. Av denna anledning skulle det vara svårt att ställa upp klara regler för hur urvalet av lagöverträdare skulle göras. Därmed skulle risker för en ojämn och orättvis rättstillämpning uppstå.

De problem av praktisk och principiell art som här har nämnts kommer som sagt att behandlas närmare i samband med de olika frågorna rörande samhällstjänstens utformning, om den skulle införas. Där kommer också att framgå att det finns ytterligare problem och svårigheter att beakta i det sammanhanget. De nu nämnda är emellertid de som har störst tyngd och de torde avgöra frågan om samhällstjänsten skall införas i det svenska påföljdssystemet.

5.4.2 *Samhällstjänstens ändamål*

Den fråga som behandlas i detta avsnitt är vilket syftet skulle vara med att utöka påföljdssystemet med samhällstjänst. Frågan är alltså vad man tror sig kunna åstadkomma med samhällstjänst som inte kan åstadkommas inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet. En ytterligare påföljd bör naturligtvis inte införas utan att man tror sig därigenom kunna uppnå vissa positiva effekter.

I prinicp kan man tänka sig tre olika skäl för att införa samhällstjänst i påföljdssystemet. Ett är att åstadkomma en kraftigare eller åtminstone speciell reaktion på viss brottslighet och för vissa brottslingar, där straffet nu inte bedöms som tillräckligt eller lämpligt. Ett annat skäl är att därigenom få till stånd en förbättrad rehabilitering av lagöverträdare med minskad återfalls-

frekvens som följd. Ett tredje och sista skäl är att erbjuda domstolarna ett alternativ att använda i stället för fängelsestraff för att därigenom minska antalet frihetsberövanden med dess skadliga verkningar på den dömde.

5.4.2.1 Annan påföljd för vissa brott

I den kriminalpolitiska debatten hörs då och då krav på att lagöverträdare som reaktion för brottet skall tvingas göra rätt för sig, att städa upp efter sig eller på annat sätt ställa till rätta efter sig, att konfronteras med verkningarna av sitt brott osv. Dessa krav hörs särskilt ofta i samband med diskussioner om påföljden samhällstjänst.

De brott som då är aktuella är emellertid brott som i regel f. n. inte bestraffas särskilt hårt. Det rör sig om skadegörelse på allmän egendom och liknande brott. Skadegörelse bestraffas nästan undantagslöst med böter. Av totalt 4 113 lagföringar för skadegörelse eller åverkan år 1982 ledde 3 948 (96%) till bötesstraff. Endast i 14 fall blev påföljden fängelse. För grov skadegörelse ådömdes fängelse i 20 fall. De bötesstraff som ådöms är inte heller särskilt höga. 35 personer dömdes till 100 dagsböter eller mer för skadegörelse år 1982. Att välja samhällstjänst som påföljd för sådana brott i stället för böter skulle av många betraktas som en straffskärpning. Bilden kompliceras i dessa fall även av att den mer omfattande skadegörelsen på allmän egendom begås av ett litet antal personer, som dessutom begår även andra brott (BRÅ Rapport 1982:4 s. 53).

Över huvud taget gäller att det är förhållandevis ovanligt med höga bötesstraff. Sådana straff används i huvudsak i samband med trafikbrottslighet, särskilt rattonykterhet och olovlig körning. Av 1 552 bötesstraff på 100 dagsböter eller mer år 1982 avsåg 899 (58%) trafikbrott. Det kan ifrågasättas om samhällstjänst är en lämplig påföljd för sådana brott. Tvärtom torde utvecklingen gå mot en ökad användning av böter i sådana sammanhang (Ds Ju 1983:6).

Kommittén ställer sig därför tveksam till att införa samhällstjänst på bekostnad av bötesstraffets användningsområde.

Det nämnda kravet på en kraftigare eller speciell reaktion för vissa brott avser i första hand unga lagöverträdare. Nästan all grövre brottslighet som begås av personer under 18 år leder emellertid f. n. till åtgärder inom ramen för socialtjänsten. Under 1982 meddelades 8 498 åtalsunderlåtelser för personer under 18 år. 7 477 av dessa meddelades med stöd av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, som medger åtalsunderlåtelse om åtgärder vidtas inom socialtjänsten (tidigare enligt barnavårdslagen) eller brottet uppenbarligen har skett av okynne eller förhastande. I 781 fall överlämnades lagöverträdaren direkt av domstol till vård enligt barnavårdslagen. Detta kan jämföras med att det samtidigt för denna åldersgrupp meddelades endast 285 andra domar på annan påföljd än böter. Endast i 39 fall blev påföljden fängelse. Att införa samhällstjänst som en påföljd för denna ålderskategori skulle därför innebära att ansvaret för deras behandling i stor utsträckning flyttades över från socialtjänsten till kriminalvården. En sådan förändring kan enligt kommitténs mening inge betänkligheter.

Kommittén ställer sig därför även tveksam till tanken att införa samhällstjänst i syfte att åstadkomma en speciell reaktion för ungdomsbrottslingar.

5.4.2.2 Rehabilitering

Det andra skälet för att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet skulle vara att få till stånd en bättre rehabilitering av de dömda med en minskad återfallsfrekvens som följd.

Det har både i Sverige och i andra länder under senare år bedrivits en omfattande s. k. behandlingsforskning. Man har genom sådan forskning försökt ta reda på i vad mån någon åtgärd som vidtas mot lagöverträdare inom ramen för ett påföljdssystem kan anses ge bättre effekter än andra åtgärder. Det har emellertid inte gått att finna belägg för uppfattningen att så skulle vara fallet. Man har inte funnit stöd för att det på ett sådant sätt går att förändra lagöverträdare på ett påtagligt och upprepbart sätt. En god bild av vilka resultat som uppnåtts genom sådan forskning får man av Stephen Brodys bok The Effectiveness of Sentencing – a review of the literature (Home Office Research Studies, No. 35, London 1976).

Eftersom samhällstjänst är en ny brottspåföljd, omfattas den visserligen i regel inte av denna forskning. Som framgår av den tidigare redogörelsen för samhällstjänst i andra länder finns det dock vissa mindre undersökningar på området. Den mest betydande är, såvitt kommittén har bekant, den utvärdering som gjordes av den engelska försöksverksamheten med community service (Home Office Research Studies, No. 39, 1977). Slutsatsen av denna var att inget visade på att samhällstjänsten gav en minskad återfallsfrekvens.

De engelska undersökningsresultaten var visserligen osäkra. De stämmer emellertid väl in i den bild man får av all annan behandlingsforskning. Som tidigare sagts är det helt allmänt inte heller ägnat att överraska, att man inte genom några timmars samhällsnyttigt arbete i veckan kan förändra den sociala situationen för ett klientel som under lång tid varit utsatt för ogynnsam påverkan och som inte heller låtit sig påverkas av tidigare samhällsingripanden.

Kommittén anser därför att det knappast finns någon grund för att förvänta sig några påtagliga rehabiliteringseffekter av samhällstjänst och att detta därför inte utgör en tillräcklig grund för att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet.

5.4.2.3 Ersättning för fängelsestraff

Det tredje skälet för att införa samhällstjänst skulle vara att påföljden av domstolar och allmänhet skulle kunna uppfattas som en åtgärd som kan träda i stället för ett för individen nedbrytande fängelsestraff. Det är också kommitténs huvuduppgift att finna en påföljd som kan det. Det är därför särskilt viktigt för kommittén att överväga frågan i vad mån samhällstjänst skulle kunna bli ett nytt alternativ till frihetsstraff.

För att samhällstjänst skall kunna ersätta fängelsestraff måste den kunna tillgodose något eller några av de syften man har med att ådöma lagöverträdare frihetsstraff. Dessa syften kan överskådligt sett sägas vara tre. För det första är det att genom det faktiska frihetsberövandet hindra den dömde från att begå nya brott. För det andra är det att tillgodose allmänpreventiva krav. För det tredje ådöms fängelsestraff när alla andra möjligheter är uttömda och straffet krävs för att upprätthålla påföljdssystemets trovärdighet. Frågan är i vad mån samhällstjänst skulle kunna ersätta fängelse i dessa avseenden.

Samhällstjänstens inkapaciteringseffekt torde vara tämligen låg, dvs. den skulle sällan hindra lagöverträdaren från att begå nya brott. Fängelsestraffet är i detta avseende överlägset.

I vilken utsträckning allmänpreventiva krav skulle kunna tillgodoses är mer svårbedömt. Samhällstjänsten i sig torde knappast ha någon större allmänpreventiv effekt. Arbetsuppgifternas art och intensitet kan inte vara sådana att de skulle ha någon större brottsavskräckande eller normbildande effekt. Genom att utrusta samhällstjänsten med ett effektivt sanktionssystem, som innebär att påföljden vid misskötsamhet omvandlas till ett ovillkorligt fängelsestraff, skulle man däremot kunna öka påföljdens allmänpreventiva verkan. Så skulle också kunna ske genom att samhällstjänsten gavs en lagteknisk utformning som ställde de allmänpreventiva inslagen i förgrunden. I avsnitt 5.5 dras riktlinjer upp för ett par sådana lösningar.

För att samhällstjänst skall kunna ersätta fängelsestraff, skulle det av flera orsaker vara särskilt väsentligt att den fick en allmänpreventiv effekt. En stor del av de anstaltsintagna är nämligen ådömd straffet av enbart allmänpreventiva skäl. Oftast är det då fråga om korta straff. Det är naturligt att intresset särskilt riktas mot denna kategori intagna vid försök att ersätta fängelsestraff med andra påföljder.

Alla fängelsestraff kan dock inte ersättas av andra påföljder. För vissa brott kräver allmänpreventionen eller samhällsskyddet ovillkorligt frihetsberövande.

Vad sedan gäller frågan om samhällstjänst kan ersätta fängelsestraff i dess funktion att upprätthålla påföljdssystemets trovärdighet, torde det inte råda någon tvekan om att samhällstjänst inte kan tillgodose det kravet, vilken lagteknisk utformning den än skulle få. Ett frihetsstraff måste ingå som den yttersta reaktionen på brott.

Det synes ändå enligt kommitténs uppfattning som om samhällstjänst åtminstone i vissa fall borde kunna tillgodose något av de syften som man har med att döma lagöverträdare till fängelse. Samhällstjänst som en påföljd i det svenska påföljdssystemet skulle därför kunna motiveras med att den i vissa fall skulle kunna motsvara fängelsestraffets allmänpreventiva verkan och därför kunna användas i stället för fängelsestraff.

Nästa fråga blir emellertid då, om det f. n. finns några kategorier lagöverträdare som med nuvarande lagstiftning döms till fängelse men som borde kunna få detta straff ersatt av samhällstjänst. Det finns alltså skäl att närmare undersöka anstaltspopulationens sammansättning. Av *tab. 5.1 och 5.2* framgår för vilka brott fängelseklientelet har fällts till ansvar, åldersfördelningen samt strafftidernas längd.

Av fängelseklientelet torde det vara två typer av brottslingar som i första hand skulle kunna bli aktuella för samhällstjänst. Det är för det första den grupp som ådöms frihetsstraff efter många och täta återfall i inte alltför allvarliga förmögenhets- eller våldsbrott. Det är för det andra den grupp som av främst allmänpreventiva skäl döms till korta fängelsestraff från 14 dagar till några få månader.

Den första gruppen har bakom sig en långvarig och därigenom allvarlig kriminell belastning samt besvärliga sociala förhållanden. Det rör sig om personer med dålig utbildning och ofta begränsade möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Tabell 5.1 Till fängelse dömda som under 1982 tagits in i kriminalvårdsanstalt efter ålder, kön och huvudbrott

Brott	Ålder 15–17	18–20	21–24	25–29	30–34	35–39	40–49	50–	M	Kv	Summa
Brottsbalken											
3 kap Brott mot liv och hälsa	3	75	215	201	161	129	127	58	947	22	969
Därav mord (3:1)	–	3	1	3	5	4	3	1	20	–	20
Dråp (3:2)	–	1	4	4	8	4	6	5	32	–	32
Misshandel (3:5)	–	50	180	161	105	95	88	32	701	10	711
Grov misshandel (3:6)	3	19	25	27	37	24	23	16	164	10	174
4 kap Brott mot frihet och frid	1	6	22	29	38	28	19	14	156	1	157
6 kap Sedlighetsbrott	–	12	13	22	25	23	23	10	128	–	128
8 kap Stöld, rån m. m.	25	437	745	721	488	268	178	56	2 811	107	2 918
Därav stöld (8:1)	5	155	317	341	224	124	88	28	1 234	48	1 282
Grov stöld	14	175	249	224	161	95	66	19	961	42	1 003
Rån, även grovt (8:5, 6)	5	22	54	42	32	17	9	3	172	12	184
Motorfordonstillgrepp (8:7)	1	85	121	108	62	27	15	6	421	4	427
9 kap Bedrägeri och annan oredlighet	1	51	167	240	142	147	119	43	844	66	910
Därav bedrägeri även grovt (9:1, 3)	–	26	94	138	85	87	72	26	483	45	528
Häleri (9:6)	1	23	70	93	53	56	43	14	333	20	353
10 kap Förskingring m. m.	–	–	3	9	5	6	10	7	39	1	40
11 kap Gäldenärsbrott	–	–	1	1	4	6	19	8	39	–	39
12 kap Skadegörelse	–	9	9	12	13	7	2	–	52	–	52
13 kap Allmänfarliga brott	1	5	8	3	8	6	2	3	34	2	36
14 kap Förfalskningsbrott	–	1	4	11	3	9	6	4	35	3	38
15 kap Mened m. m.	–	1	13	15	11	12	10	4	61	5	66
16 kap Brott mot allmän ordning	–	1	6	2	4	3	9	1	25	1	26
17 kap Brott mot allmän verksamhet	1	36	138	161	75	48	44	13	509	7	516
Därav våld, hot mot tjänsteman	1	35	134	151	72	44	40	11	482	6	488
21 kap Brott av krigsman	–	27	172	151	67	15	6	–	438	–	438
Därav lydnadsbrott (21:1, 2)	–	3	35	79	49	4	1	–	191	–	191
Rymning (21:12)	–	23	109	69	17	9	5	–	132	–	132
Trafikbrottslagen (1951:649)	1	162	484	632	622	660	689	473	3 607	116	3 723
Därav rattfylleri, rattonykterhet (4 §)	–	141	435	573	591	625	661	465	3 384	107	3 491
Utlänningslagen (1980:376)	–	3	17	39	49	52	50	34	242	2	244
Varusmuggling (1960:418)	–	16	51	38	20	15	9	2	143	8	151
Narkotikastrafflagen (1968:64)	1	93	294	405	190	93	51	28	1 053	102	1 155
Därav grovt narkotikabrott (3 §)	–	11	45	124	68	30	26	11	284	31	315
Skattestrafflagen (1971:69)	–	–	–	6	14	27	46	59	150	2	152
Vapenlagen (1973:1176)	–	2	5	13	11	15	17	5	67	1	68
Övrigt	3	128	366	437	334	299	261	144	1 898	74	1 972
Därav två eller flera likvärdiga brott i domen	*1*	*82*	*248*	*307*	*230*	*232*	*199*	*119*	*1 368*	*50*	*1 418*
Summa	37	1 065	2 733	3 148	2 284	1 868	1 697	966	13 278	520	13 798

Anm. Personer dömda till skyddstillsyn jämte fängelse (BrB 28:3) ingår.
Källa: Kriminalvårdsverkets verksamhetsberättelse 1982–1983.

Tabell 5.2 Till fängelse dömda som under 1982 tagits in i kriminalvårdsanstalt efter ålder, kön och strafftidens längd

	Ålder 15–17		18–20		21–24		25–29		30–34		35–39		40–49		50–59		60–		Summa		
	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	KV	M	Kv	Samtliga
1 månad	1	–	387	15	1 055	39	1 050	39	838	25	767	30	805	28	410	7	172	1	5 485	184	5 669
2 månader	4	–	175	3	395	18	462	24	347	8	265	7	249	5	98	1	23	–	2 018	66	2 084
3 månader	13	–	180	10	280	12	294	13	220	9	154	9	125	4	36	2	12	–	1 314	59	1 373
4 månader	2	–	31	1	169	10	203	9	117	–	107	1	65	–	25	–	4	–	723	21	744
5 månader	–	–	15	1	52	3	71	4	47	1	30	1	19	–	9	1	–	–	243	11	254
6 månader	5	–	73	4	139	8	225	15	137	7	122	7	94	5	36	3	10	–	841	49	890
7 månader	1	–	14	–	37	5	50	7	30	–	22	2	13	–	2	–	–	–	169	14	183
8 månader	1	–	33	–	104	7	139	5	77	1	69	4	46	1	14	2	1	–	484	20	504
9 månader	1	–	7	–	21	1	37	2	36	2	19	–	12	–	2	–	–	–	135	5	140
10 månader	3	–	25	1	84	2	74	4	44	–	34	–	24	3	11	–	4	–	303	10	313
11 månader	–	–	3	–	10	1	16	1	16	–	9	2	5	–	1	–	–	–	60	4	64
1 år	6	–	60	3	187	9	224	10	182	8	126	5	111	7	38	2	9	1	943	45	988
2 år	–	–	15	–	38	6	71	6	65	3	29	3	37	3	10	–	1	1	266	22	288
3 år	–	–	6	–	26	1	48	–	22	1	14	1	8	–	6	2	–	–	130	5	135
4 år	–	–	1	–	5	–	12	2	16	–	7	1	14	–	1	1	2	–	58	4	62
5 år	–	–	2	–	3	–	14	–	4	–	12	–	6	–	1	–	–	–	42	–	42
6 år	–	–	–	–	3	–	6	1	10	–	3	–	1	–	–	–	–	–	23	1	24
7 år	–	–	–	–	–	–	3	–	4	–	2	–	2	–	1	–	–	–	12	–	12
8 år	–	–	–	–	1	–	4	–	1	–	1	–	1	–	1	–	–	–	9	–	9
9 år	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	3	–	1	–	–	–	5	–	5
10 år	–	–	–	–	2	–	3	–	4	–	1	–	–	–	1	–	–	–	11	–	11
Livstid	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	2	–	1	–	–	–	–	–	4	–	4
Summa	37	–	1 027	38	2 611	122	3 006	142	2 219	65	1 795	73	1 641	56	704	21	238	3	13 278	520	13 798

Anm. Personer dömda till skyddstillsyn jämte fängelse (BrB 28:3) ingår.
Källa: Kriminalvårdsverkets verksamhetsberättelse 1982–1983.

En korsfältstudie av alla intagna i fängelse gjordes på grundval av den manliga fängelsepopulationen den 26 januari 1969 (Bil. 1 till SOU 1971:74). Av de 2 888 män som var dömda till fängelse var 43% arbetslösa och 17% bostadslösa vid tiden för brottet. Nära 40% hade alkoholproblem. Ett liknande resultat framkom i en studie över alla villkorligt frigivna (n = 34) i ett skyddskonsulentdistrikt år 1972. Det kunde visas att 38% var tunga alkoholister och 45% inte hade något stadigt arbete.

En enkät till 1 482 personer som togs in på fem fängelser under år 1973 visade samma tendenser (KVS Rapport nr 9). Enkäten visade att 58% av dem som besvarade enkäten någon gång hade prövat eller använt narkotika (det finns skäl att tro att siffran är för låg på grund av bortfall i svarsfrekvensen), 53% inte hade någon yrkesutbildning, 50% var arbetslösa, 79% hade haft perioder av arbetslöshet under de senaste tolv månaderna och 17% saknade bostad.

Alla dessa undersökningar är några år gamla. Det finns skäl att tro att de anstaltsintagnas sociala situation ytterligare har försämrats sedan de gjordes.

Kriminalvårdsstyrelsen skattar årligen genom en enkätundersökning antalet drogmissbrukare i anstalterna. Senaste mätningen visade att av de 4 280 personer som var inskrivna den 1 april 1983 var 2 400 eller 56% drogmissbrukare. 625 personer (15%) missbrukade både alkohol och narkotika, 862 (20%) missbrukade enbart narkotika och 913 (21%) endast alkohol. Hos 1 880 personer (44%) fanns inget känt missbruk. Beräkningen får emellertid anses relativt osäker. En undersökning med annan metod visar att ca 40% av dem som dömts till inte enbart korta fängelsestraff kan definieras som narkotikamissbrukare (se avsnitt 6.5.1).

Man skulle kunna tro att den sociala situationen borde vara genomsnittligt sett bättre för dem som har ådömts endast korta fängelsestraff. Så är det emellertid knappast. En undersökning har gjorts av alla som år 1974 dömdes till fängelse mellan en och fyra månader för annat brott än rattfylleri och vapenvägran (Karsten Åström, Böter och korta frihetsstraff, 1977). Därav framgår att 34% vid tiden för domen saknade arbete, 90% hade tidigare kriminell belastning, 38% hade mer än 20 registrerade brott, 36% hade fängelse även som närmast föregående påföljd och 53% hade mer än fem års kriminell karriär bakom sig.

Man kunde förvänta sig att rattfyllerister i fängelse skulle ha en bättre social situation. Även om det är troligt att problemen i denna kategori är relativt mindre än för andra intagna, saknas inte problemen. En undersökning av alla personer dömda till fängelse för rattfylleri under år 1969 av en domstol (n = 78) visade att var tredje person hade alkoholproblem, 18% saknade arbete, 41% hade tidigare dömts för andra brott än rattfylleri och 59% hade ingen eller extra låg inkomst. Trafiknykterhetsbrottskommitténs (SOU 1970:61) undersökning gav ett liknande resultat.

Återfallsfrekvensen måste också betecknas som hög för de fängelsedömda, även för dem som ådömts korta straff. Detta framgår av *tab. 5.3*. Om rattfylleristerna undantas, blir återfallsfrekvensen än högre.

Tabell 5.3 Återfall i lagförda brott inom tre år för personer som har dömts till fängelse år 1977 (procent)

Strafftidens längd	Ej tidigare lagförda	Tidigare lagförda
1 månad	28	66
2–6 månader	34	78
7– månader	31	83

Källa: Rättsstatistisk årsbok 1983, tab. 3.6.3.

Det måste därför ifrågasättas, om det nuvarande fängelseklientelet är lämpat för samhällstjänst som, för att kunna utgöra ett alternativ till frihetsstraff, måste utformas så att det ställs stora krav i fråga om disciplin och skötsamhet på den dömde. Redan nu har man inom kriminalvården erfarenheter av hur svårt det är för detta klientel att klara krav som ställs på dem. Vad som utmärker dem är snarare missbruk, bristande arbetsförmåga och benägenhet att falla undan för svårigheter. Risken för misslyckanden skulle därför vara stor.

När det gäller frågan om samhällstjänst i stället för fängelse för korttidsklientelet måste man också överväga, om det finns andra straffrättsliga reaktioner som är bättre ägnade att ersätta fängelsestraff, i första hand böter.

Vad gäller lydnadsbrott vid s. k. totalvägran innebär rättspraxis numera att påföljden vid förstagångsvägran i regel fastställs till villkorlig dom och vid upprepad vägran till fängelse fyra månader. Därefter inkallas den dömde inte på nytt till militärtjänst. En totalvägran innebär att vederbörande även har vägrat fullgöra vapenfri tjänst. Eftersom det finns avgörande likheter mellan samhällstjänst och vapenfri tjänst, är det inte troligt att en totalvägrare skulle vara beredd att underkasta sig samhällstjänst som påföljd för sin vägran. Samhällstjänst kan därför inte anses vara någon lämplig påföljd vid sådan brottslighet.

I vad mån samhällstjänst skulle kunna användas för rattfyllerister beror på vilket allmänpreventivt värde påföljden skulle få, vilket i sin tur beror på dess utformning. Frågan om påföljden för rattfylleri har nyligen behandlats i en departementspromemoria (Ds Ju 1983:6) med förslag att böter skall vara normalpåföljd för rattfylleri som inte utgör återfall eller då andra försvårande omständigheter föreligger. Förslaget har inte genomförts men om så skulle ske, minskas behovet av ett alternativ till frihetsstraff för rattfylleri och därmed också användningsområdet för samhällstjänst för sådan brottslighet.

Oavsett brottstyp anses samhällstjänst ha sitt största intresse i fråga om unga lagöverträdare. Av dem som i England och Wales ådöms samhällstjänst är över hälften under 21 år. Som framgår av statistiken är fängelsestraff emellertid i vårt land mindre vanliga för ungdomar och får användas endast när allmänpreventionen särskilt kräver ett frihetsberövande (26 kap. 4 § BrB).

Som framgår av *tab. 5.4* har användningen av frihetsstraff för ungdomar varit tämligen konstant under senare år. En jämförelse med antalet domar på skyddstillsyn visar att andelen fängelsestraff snarare har minskat.

Tabell 5.4 Personer under 21 år som dömts till fängelse, ungdomsfängelse eller skyddstillsyn med anstaltsbehandling och tagits in i anstalt åren 1976–1982. Till skyddstillsyn dömda personer under 21 år under samma tid

	15–17 år		18–20 år	
År	I anstalt intagna	Skyddstillsynsdömda	I anstalt intagna	Skyddstillsynsdömda
1976	15	87	1 200	1 542
1977	15	77	1 079	1 520
1978	16	94	1 010	1 459
1979	17	74	1 051	1 268
1980	26	89	1 023	1 598
1981	28	108	1 142	1 664
1982	37	197	1 065	1 699

Anm. Ungdomsfängelse och anstaltsbehandling avskaffades den 1 januari 1980.
Källa: Uppgifter från kriminalvårdsstyrelsen.

En mindre ökning synes visserligen ha skett vad gäller den yngsta åldersklassen. De absoluta talen är emellertid så små att några statistiskt säkra slutsatser inte kan dras. Vad gäller ökningen under 1982 kan dock finnas misstanke om att en viss osäkerhet rått hos domstolarna om den nya socialtjänstens möjligheter och om tillämpningen av den nya lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som trätt i kraft den 1 januari 1982. Som framgår av tabellen finns det nämligen en ännu större ökning av antalet domar på skyddstillsyn för denna åldersgrupp under 1982. Om syftet med samhällstjänsten skulle vara att utgöra en ersättning för frihetsstraff, skulle ändå totalt sett utrymmet för samhällstjänst vara begränsat för unga lagöverträdare på grund av den förhållandevis ringa användningen av fängelsestraff för dem. Härtill kommer att fängelsestraff, när de utdöms, i regel väljs av rent allmänpreventiva skäl. Samhällstjänsten torde på grund av dessa förhållanden få små möjligheter att träda i stället för fängelsestraff för unga lagöverträdare.

I många andra länder används samhällstjänst också som förvandlingsstraff för böter. Detta beror på att en stor del av de anstaltsintagna i dessa länder är bötesdömda. S. k. fine option-program är särskilt vanliga i USA och Kanada. I exempelvis vissa provinser i Kanada är hälften av de anstaltsintagna bötesfångar.

I vårt land är situationen annorlunda. Under 1982 var genomsnittligt endast tre personer intagna i anstalt som förvandlingsstraff för böter. Ny lagstiftning, som trätt i kraft den 1 juli 1983, har till syfte att hålla antalet förvandlingsstraff på en låg nivå. Samhällstjänst är därför inte av intresse som förvandlingsstraff för böter i vårt land. Om bötesstraffet skulle komma att användas för grövre brottslighet än f. n., kan behovet av ett alternativ till fängelse visserligen bli större, men det finns enligt kommitténs uppfattning ändå ingen anledning att tro att behovet blir så stort att det ensamt motiverar att samhällstjänst införs i påföljdssystemet.

Med hänsyn till den påföljdspraxis som sålunda finns i vårt land och den sammansättning som anstaltspopulationen till följd av denna har fått, kan det enligt kommitténs mening vara svårare att ersätta fängelsestraff i vårt land än i andra länder. De alternativa påföljderna skulle förmodligen komma att tillämpas för svårare brottslighet och socialt mer handikappade lagöverträda-

re än i andra länder. Om samhällstjänst över huvud taget skall kunna införas, måste man därför vara försiktig med fasta begränsningar för påföljdens användningsområde i fråga om brottets svårhet och gärningsmannens personliga förhållanden. Det förefaller enligt kommitténs mening ändå rimligt att de fängelsestraff som skulle ersättas inte borde överstiga ett års längd. Vid längre strafftider torde allmänpreventionen inte bli tillräckligt tillgodosedd genom samhällstjänst.

5.5 Olika tänkbara utformningar av samhällstjänst

5.5.1 *Allmänt*

I de föregående avsnitten har kommittén redovisat olika fördelar och nackdelar med samhällstjänsten samt vilket syfte man skulle kunna ha med att införa strafformen i vårt påföljdssystem. Kommittén har emellertid i skilda sammanhang konstaterat att frågan om lämpligheten att införa samhällstjänsten i stor utsträckning är beroende av vilken utformning den skulle kunna ha, vilka förutsättningar som skulle gälla för tillämpningen av den och vilka regler som skulle gälla för verkställigheten. Dessa frågor bör därför behandlas närmare, innan ställning tas till huvudfrågan.

I detta avsnitt presenterar kommittén först några tänkbara modeller för hur samhällstjänsten skulle kunna utformas, om den infördes i det svenska påföljdssystemet. Eftersom många inslag är gemensamma för de olika modellerna, ges en fullständig bild av påföljdens utformning endast i samband med det första alternativet. För de övriga anges i vilka avseenden de skulle skilja sig från den förstnämnda utformningen.

Enligt kommittén kan tre olika utformningar av samhällstjänsten vara närmast tänkbara. För det första skulle påföljden kunna utformas som en helt självständig påföljd i straffsystemet. För det andra skulle samhällstjänsten kunna göras till en form för verkställighet av fängelsestraff. Den skulle då kunna jämställas med placering utom anstalt enligt 34 § KvaL. För det tredje skulle samhällstjänsten kunna utformas som ett komplement till någon annan form av kriminalvård i frihet.

Vilken av dessa former som är att föredra avgörs av de för- och nackdelar som föreligger vid de olika alternativen. Den för kommittén viktigaste frågan är därvid vilken utformning av samhällstjänsten som skulle medföra de största möjligheterna att påföljden trädde i stället för fängelsestraff. Det finns också vissa tidigare berörda olägenheter med att införa samhällstjänst i påföljdssystemet som måste uppmärksammas i samband med frågan om påföljdens utformning. Att tillföra ytterligare en påföljd skulle göra straffsystemet mer komplicerat och svåröverskådligt. Risken med detta är en ojämnare och orättvisare rättstillämpning. Man borde därför välja en utformning som i möjligaste mån begränsade riskerna för detta. En annan olägenhet är att samhällstjänst i sig på grund av sin växlande individuella utformning inte i tillräcklig mån skulle tillgodose kravet på proportionalitet mellan brott och straff. Man borde därför om möjligt välja en lagteknisk lösning för samhällstjänsten som skulle förstärka förhållandet mellan brottet och straffet.

Fördelen med att utforma samhällstjänst som en verkställighetsform är att

den då skulle ha större möjligheter att ersätta fängelsestraff. Om rätten att besluta om samhällstjänst lades på ett verkställighetsorgan, skulle påföljden t. o. m. komma att enbart ersätta sådana straff helt eller delvis. Nackdelarna med ett sådant system skulle vara dels att påföljdsvalet då i praktiken kunde komma att undandras domstolarna, dels att det förmodligen skulle krävas från allmänna och organisatoriska synpunkter helt orealistiska straff- och verkställighetstider för att samhällstjänsten skulle accepteras som ett fullvärdigt alternativ till anstaltsplacering (se vidare avsnitt 5.5.3.3).

Det är däremot tveksamt i vad mån samhällstjänst som en självständig påföljd skulle komma att ersätta fängelsestraff. Som tidigare har sagts torde nämligen ådömandet och verkställigheten av samhällstjänst i sig knappast medföra några nämnvärda allmänpreventiva effekter. Ett kortvarigt samhällsnyttigt arbete, om än oavlönat, torde ha ringa avskräckande eller moralbildande effekt. Det skulle inte heller vara ägnat att upprätthålla påföljdssystemets trovärdighet. Eftersom allmänpreventionen i dag i regel finns med i bilden, när fängelsestraff ådöms, torde därför samhällstjänst i den formen komma att användas i ringa utsträckning som ersättning för fängelsestraff. I stället skulle den komma att ersätta andra påföljder. Samhällstjänst i sig kan alltså inte anses vara en tillräckligt innehållsrik och ingripande sanktion för att kunna "stå på egna ben" och såsom självständig påföljd utgöra ett verkligt alternativ till frihetsstraff.

När det gäller den utformning som innebär att samhällstjänst skulle göras till ett komplement till någon annan form av kriminalvård i frihet ser kommittén främst två alternativa lösningar. Samhällstjänsten skulle kunna utformas antingen som en föreskrift i samband med skyddstillsyn eller som ett moment i den av kommittén i det tidigare delbetänkandet (SOU 1981:90) Frivårdspåföljder föreslagna påföljden villkorligt fängelse.

Inte heller som en föreskrift i samband med skyddstillsyn torde samhällstjänst komma att i större utsträckning omedelbart ersätta fängelsestraff. Den skulle sannolikt då i stället användas för att ge en dom på s. k. fortsatt skyddstillsyn extra skärpa. På sikt skulle detta visserligen kunna leda till en minskad användning av fängelsestraff, men samtidigt skulle det komma att innebära en allmän straffskärpning inom ramen för frivård.

Det torde finnas större möjligheter att samhällstjänst ersätter fängelsestraff, om den knöts till den av kommittén tidigare föreslagna påföljden villkorligt fängelse. Som nämnts tidigare skulle den påföljden innebära att domstolen dömer ut ett fängelsestraff men samtidigt ger anstånd med verkställigheten av straffet under en viss prövotid. Om den dömde inte återfaller i brott eller allvarligt missköter sig under denna tid, bortfaller verkställigheten i anstalt helt. Villkorligt fängelse var enligt förslaget inte avsett att användas i stället för andra påföljder i frihet, utan påföljden utformades med tanke på att den skulle komma i fråga endast i de fall då ett fängelsestraff annars skulle ha ådömts och då allmänpreventiva hänsyn skulle utan frihetsberövande kunna tillgodoses genom straffhotet.

En annan fördel med denna utformning är att den dömde då på förhand skulle vara medveten om vad han riskerade, om han inte uppfyllde de krav som samhällstjänsten medförde. Ett alternativt fängelsestraff skulle redan vara utmätt. Även påföljden villkorligt fängelse skulle tjäna på en sådan kombination, eftersom den då bättre skulle kunna särskiljas från övriga

frivårdspåföljder. Påföljdssystemet skulle då bli mer överskådligt. Med denna lösning skulle också straffmätningsmomentet i påföljdsbestämningen betonas, dvs. förhållandet mellan brottet och straffet.

Ett skäl talar dock mot att knyta samhällstjänsten till villkorligt fängelse. Att man i den danska försöksverksamheten har knutit samhällstjänsten till den danska motsvarigheten till skyddstillsyn synes bl. a. bero på de begränsade möjligheter som där finns att vid förverkande av ett villkorligt medgivet anstånd med verkställigheten av ett utmätt straff ta hänsyn till vad som redan har avtjänats av påföljden i form av samhällstjänst. Enligt kommitténs tidigare förslag till utformning av villkorligt fängelse skulle visserligen endast ett delförverkande göras i en sådan situation. Vid förnyad misskötsamhet skulle emellertid ytterligare delförverkande kunna ske undan för undan, till dess hela straffet hade verkställts. Om samhällstjänsten knöts till villkorligt fängelse, skulle följden därför kunna bli att den dömde efter misskötsamhet till slut fick avtjäna hela fängelsestraffet utan någon avräkning för den samhällstjänst som han redan hade utfört. Detta kunde upplevas som en dubbelbestraffning. Det bör dock anmärkas att man i Norge, som har en likartad möjlighet till delvis förverkande, har föreslagit att försöket med samhällstjänst skall knytas till betinget dom med utmätt straff. Skälet är att lagöverträdaren bör veta vilken reaktion han kan vänta, om han inte uppfyller villkoret om samhällstjänst.

Om samhällstjänst skulle införas i påföljdssystemet, talar enligt kommitténs mening ändå mycket för att den bör knytas till villkorligt fängelse.

Utöver de tre modeller för samhällstjänst som här presenteras finns det självklart också en rad andra lösningar. Efter förebild i flera andra länder skulle samhällstjänst kunna förekomma i anslutning till en åtalsunderlåtelse enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Om samhällstjänst skall betraktas som en kriminalvårdspåföljd, är en sådan koppling emellertid främmande för svenskt rättsväsen. Åtgärder efter åtalsunderlåtelse enligt denna lag sker i vårt land inom ramen för socialtjänsten. Samhällstjänst borde inte bli en angelägenhet för socialtjänsten. Inte heller borde som tidigare sagts ansvaret för de unga lagöverträdarna flyttas från socialtjänsten till kriminalvården. Till detta kommer att det skulle innebära en straffskärpning att ersätta socialtjänstens åtgärder med samhällstjänst.

En annan modell är att kombinera samhällstjänst med natt- eller veckoslutsfängelse. En kombination med veckoslutsfängelse skulle i huvudsak motsvara den uppmärksammade nya-zeeländska påföljden residential periodic detention. Påföljden skulle innebära att den dömde under veckosluten inställde sig vid en kriminalvårdsanstalt för att på anstalten eller i dess närhet utföra något samhällsnyttigt arbete. Syftet med en kombination med nattfängelse skulle vara att den dömde var omhändertagen under tid då arbete ej utfördes. Fördelen med båda varianterna skulle också vara att de till följd av frihetsberövandet skulle få ett högre allmänpreventivt värde än en ren samhällstjänst. Å andra sidan skulle anskaffandet av arbetsuppgifter försvåras på grund av kravet på koncentration till anstalten eller dess närhet. Dessa påföljder skulle också bli förhållandevis dyra att verkställa, eftersom det förmodligen skulle krävas särskilda anstalter. I Nya Zeeland håller påföljden residential periodic detention också numera på att avvecklas bl. a. av kostnadsskäl. Kommittén tar i ett tidigare avsnitt också ställning mot olika former

av fritidsfängelse. Kombinationer av samhällstjänst och natt- eller veckoslutsfängelse är därför enligt kommitténs uppfattning knappast aktuella för vårt land.

5.5.2 *Självständig påföljd*

5.5.2.1 Inledning

Att samhällstjänst görs till en självständig påföljd innebär att domstolen skulle döma lagöverträdaren direkt till en viss tids samhällstjänst på samma sätt som den dömer till fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn. Samhällstjänsten skulle då inte vara knuten till någon annan påföljd.

5.5.2.2 Förutsättningar för samhällstjänst

När samhällstjänst har införts i andra länder, har den i allmänhet förknippats med förutsättningen att den tilltalade samtycker till att bli ådömd påföljden. Denna förutsättning har två motiv. Dels kräver samhällstjänsten en betydande samarbetsvilja från den dömdes sida för att den skall kunna genomföras, dels finns det, som nämnts tidigare, bl. a. i den europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter, artikel 4, intaget ett förbud mot att utsätta andra straffade personer än sådana som är intagna i kriminalvårdsanstalt eller villkorligt frigivna för tvångsarbete eller påtvingat arbete.

Kravet på samtycke är emellertid principiellt tveksamt. Framför allt är det tveksamt i det avseendet att den tilltalade därigenom skulle ges ett bestämmande inflytande över samhällets reaktion på hans brott. Samtidigt skulle hans valfrihet endast vara skenbar genom att det egentliga alternativet för honom skulle vara den mest ingripande påföljden i straffsystemet, nämligen fängelsestraff. Å andra sidan kan det inte anses lämpligt att den som motsätter sig att utföra samhällsnyttigt arbete skulle ådömas samhällstjänst. Dessutom skulle ett sådant krav i viss mån borga för att samhällstjänst skulle komma att ersätta endast mera ingripande påföljder, eftersom den tilltalade inte torde acceptera samhällstjänsten, om han upplever den alternativa påföljden som mindre ingripande.

Det kan vidare ifrågasättas om den nyssnämnda konventionsbestämmelsen verkligen gör ett samtycke nödvändigt. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna har gjort vissa allmänna uttalanden rörande tolkningen av artikel 4. Sålunda har kommissionen framhållit att uttrycket "tvångsarbete eller påtvingat arbete" måste tolkas i ljuset av internationell rätt och praxis, varvid kommissionen särskilt pekat på de konventioner och resolutioner rörande tvångsarbete som har antagits inom ramen för Internationella arbetsorganisationen (ILO). Med ledning härav har kommissionen angett att begreppet "tvångsarbete eller påtvingat arbete" karakteriseras av två omständigheter, nämligen a) att arbetet utförs av arbetaren mot hans vilja, och b) att kravet på att arbetet skall utföras är orättfärdigt eller innefattar ett element av förtryck eller att arbetet innebär en påfrestning som skulle kunna undvikas. Ur praxis på området kan nämnas ett mål som gällde frågan om den belgiska lagstiftningen om intagning av lösdrivare på anstalt. Kommissionen ansåg att förfarandet inte stod i överensstämmelse med konventionen, men den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

ansåg däremot att det inte förelåg någon kränkning av konventionens regler om frihetsberövande och tvångsarbete (SOU 1974:88 s. 27–28). Det är därför tveksamt om samhällstjänst skall anses stå i strid med konventionens artikel 4. Det kan också diskuteras om samhällstjänst kan anses utgöra ett större ingrepp i de mänskliga rättigheterna än tvångsarbete för intagna i kriminalvårdsanstalt och villkorligt frigivna, vilket är tillåtet.

Den svenska regeringsformen innehåller inte något motsvarande förbud mot tvångsarbete. Frågan diskuterades i samband med 1977 års ändringar i regeringsformens fri- och rättighetskapitel, men något förbud togs inte in med hänsyn till svårigheterna att avgränsa det skyddade området (prop. 1976/76:209 s. 55–56, 119–120).

En lösning på frågan huruvida samtycke från den tilltalades sida skulle krävas för samhällstjänst kan de överväganden vara som kommittén gör i fråga om arbetsuppgifternas art. Som framgår av avsnitt 5.5.2.4 skulle knappast några regelrätta arbetsuppgifter kunna komma i fråga för samhällstjänst utan bara mer sysselsättningsbetonade insatser, vars åläggande inte på samma sätt kan anses stå i strid med konventionsbestämmelsens ordalydelse.

Fortfarande gäller dock att samhällstjänst skulle kräva en betydande samarbetsvilja från den dömdes sida. Endast den som var motiverad för uppgiften och därför hade förutsättningar att genomföra den borde komma i fråga. Av denna anledning borde samtycke från den dömdes sida enligt kommitténs mening ändå vara en förutsättning för samhällstjänst. Samtycket skulle visserligen inte vara den bästa mätaren på motivationen. I kombination med andra sätt att utreda den tilltalades förutsättningar för påföljden skulle samtycket emellertid ha en väsentlig funktion att fylla i det sammanhanget. Genom kravet på samtycke skulle påföljden komma att framstå som resultatet av ett "avtal" mellan den tilltalade och samhället med den ytterligare påtryckning som detta skulle innebära på honom att följa de regler som var förknippade med påföljden.

En känslig fråga kan emellertid vara i vilket skede av påföljdsvalsproceduren som den tilltalades samtycke skulle inhämtas. Om samtycket inhämtades innan rätten hade överlagt om påföljdsvalet, skulle den tilltalade ställas i en brydsam situation. Han skulle då kunna spekulera i om ett vägrat samtycke kunde leda till en annan frivårdspåföljd och inte till ett frihetsstraff, därför att rätten, när alternativet samhällstjänst inte längre stod öppet, inte skulle anse en frihetsberövande påföljd oundgänglig. Om den tilltalade då missbedömde rättens intentioner, skulle han ha ådragit sig ett frihetsstraff som han hade kunnat undvika.

En annan lösning är att den tilltalades samtycke skulle inhämtas först efter det att rätten hade bestämt sig för ett fängelsestraff. Domen skulle då kunna innebära ett fängelsestraff på viss tid med rätt för den dömde att få anstånd med verkställigheten, om han deltog i viss verksamhet, dvs. en form av "kontraktsvård". Nackdelen med denna lösning är främst att den tilltalades inflytande över påföljdsvalet skulle bli så markant. Den skulle också leda till en mer komplicerad reglering.

För dom på samhällstjänst skulle också vissa förutsättningar behöva gälla i fråga om den tilltalades personliga förhållanden. Han måste enkelt uttryckt vara lämpad för samhällstjänst. Härmed avses bl. a. att han med hänsyn till sin situation skulle kunna förväntas uppfylla samhällstjänstens krav.

Det skulle vara en svår uppgift att välja ut de lagöverträdare som var tillräckligt motiverade för att klara dessa krav. För denna urvalsprocess skulle klara regler inte heller kunna ställas upp. Någon prövning av lagöverträdarens behov av samhällstjänst skulle inte göras. Påföljden skulle sålunda inte användas på den grunden att lagöverträdaren kunde förväntas vara i behov av en sådan åtgärd eller för att man kunde förvänta sig ett särskilt behandlingsresultat av verkställigheten. Den tilltalades personliga förhållanden skulle få bedömas med stöd av tidigare erfarenheter av honom och av vad som kunde fastställas om hans inställning till samhällstjänsten. Underlag för dessa ställningstaganden borde domstolen kunna få från personundersökningen, som alltså borde innehålla särskilda omdömen i dessa avseenden.

Några andra förutsättningar beträffande lagöverträdarens personliga förhållanden borde däremot inte ställas upp. Krav på fast arbete, fast bostad, drogfrihet etc. skulle nämligen medföra att samhällstjänsten reserverades för en elit av de tilltalade, nämligen sådana med särskilda personliga kvalifikationer. Detta skulle leda till social skevhet i påföljdssystemet. De med välordnad social situation skulle ha än större möjligheter än f. n. att undgå fängelsestraff. Genom sådana krav skulle samhällstjänstens möjligheter att ersätta fängelsestraff också minska.

Domstolen skulle naturligtvis också behöva beakta brottets svårhet. Allmänpreventionens krav medför att det måste finnas en övre gräns, där samhällstjänst inte längre borde kunna komma i fråga. Som tidigare sagts är det rimligt att samhällstjänst inte skulle användas vid brott som f. n. leder till fängelsestraff som överstiger ett års längd. Detta kunde komma till uttryck antingen i en regel om vilket straff som fick vara stadgat för brottet eller i en mer allmänt hållen regel om att hänsynen till allmän laglydnad skulle beaktas.

En förutsättning för dom på samhällstjänst skulle slutligen också behöva vara att det fanns tillgång på en lämplig uppgift för den dömde att utföra. Detta måste därför klargöras på förberedelsestadiet. Detta krav motiveras dels av att man måste utgå från att tillgången på uppgifter skulle vara begränsad, dels av att den beslutande myndigheten måste veta vad samhällstjänsten i det enskilda fallet skulle komma att innebära.

5.5.2.3 Verkställigheten

Dom på samhällstjänst skulle innebära att lagöverträdaren ålades att inom viss tid utföra ett visst antal timmars oavlönat samhällsnyttigt arbete. Antalet timmar skulle fastställas med hänsyn till brottets svårhet. I England är timantalet minst 40 och högst 240. I Danmark är den nedre gränsen också 40 timmar. I Norge är den däremot 50 timmar. Vid kortare tider än 40 timmar skulle arbetsuppgifterna knappast kunna göras meningsfulla. Vad gäller den övre gränsen visar engelska erfarenheter att 240 timmar är en väl hög gräns. Den tid inom vilken arbetet utförs tenderar att bli alltför lång och det blir svårt för den dömde att klara sina förpliktelser. I Danmark har man därför föreskrivit, att arbetsplikt endast undantagsvis bör föreskrivas över 200 timmar. I Norge är 200 timmar den övre gränsen. 200 timmar förefaller väl avvägt. Vanligast borde ändå vara att verkställighetstiden fastställdes till 100–150 timmar. Det skulle kunna motsvara fängelsestraff från ett par

månader upp till sex–åtta månader.

Uppgiften skulle fullgöras inom en viss avvecklingstid. I England är denna alltid ett år oavsett antalet ålagda arbetstimmar. I Danmark har man valt en lösning, som innebär att avvecklingstiden fastställs av domstolen i varje enskilt fall efter antalet ålagda arbetstimmar.

Det förefaller också rimligt att avvecklingstiden skulle stå i en antingen författningsmässigt reglerad eller av domstolen i det enskilda fallet fastställd relation till ådömt antal timmars tjänst. Samtidigt borde av praktiska och administrativa skäl alltför många olika avvecklingstider inte användas. Man borde därför hålla sig till följande riktlinjer i fråga om avvecklingstidens längd, om inte särskilda omständigheter i det enskilda fallet talade för annat.

Samhällstjänstens längd	Avvecklingstidens längd
– 69 timmar	4 månader
70– 99 timmar	6 månader
100–149 timmar	9 månader
150– timmar	12 månader

Det innebär att den dömde skulle vara skyldig att utföra en arbetsinsats på minst 4 timmar i veckan. I normalfallet borde arbetet dock läggas upp så att det blev fråga om väsentligt intensivare insats från hans sida. Avvecklingstidens längd borde anges i domen.

Samhällstjänst skulle komma att medföra en mindre belastning för arbetslösa än för andra, som förutom samhällstjänsten hade ett vanligt arbete att sköta. Arbetslösa borde trots detta inte åläggas ett större antal timmars arbete än andra. Även om huvudregeln borde vara att arbetet skulle utföras utom ordinarie arbetstid, borde arbetslösa inte förbjudas att undantagsvis utföra samhällstjänsten på normal arbetstid. För att uppnå rättvisa i systemet borde det i stället föreskrivas att den dömde inte fick tillgodoräkna sig mer än ett visst antal timmars arbete i veckan. Detta antal borde vara 10–20 timmar.

Den dömde skulle kunna ha giltigt skäl att inte slutföra sin uppgift inom föreskriven tid. Det kunde vara sjukdom, vistelse på behandlingshem eller internat, svårigheter att tillhandahålla uppgifter e. d. som hindrade detta. Han måste då kunna få sin avvecklingstid förlängd.

När arbetsuppgiften hade slutförts, borde påföljdens rättsverkningar upphöra i sin helhet. Någon särskild prövotid vid sidan av avvecklingstiden borde alltså inte löpa. Det betyder att domen på samhällstjänst inte skulle ha någon direkt inverkan på påföljdsbestämningen för brott som inträffade efter denna tidpunkt.

Det borde ankomma på kriminalvårdsverket att verkställa denna liksom de flesta andra påföljder. Med verkställa avses då bestyret att anskaffa och fördela arbetsuppgifterna. Påföljden borde handläggas inom ramen för den ordinarie frivårdsorganisationen. Dels skulle härigenom betonas att fråga är om en kriminalvårdspåföljd, dels skulle det inte vara försvarligt att bygga upp en särskild verkställighetsorganisation för samhällstjänsten. Samhällstjänsten skulle också kunna anses väl förenlig med frivårdens nuvarande verksamhet, eftersom det i samhällstjänstens verkställighet borde ingå såväl kontrollerande som hjälpande moment. Att samhällstjänsten skulle handhas av frivården innebär vidare att den dömde skulle komma att stå under en viss

tillsyn. Någon reguljär övervakning borde dock inte förekomma. Särskild övervakare borde inte utses och tillsynen skulle i princip bara kunna utövas i anslutning till att arbetsuppgifterna utfördes. Förutom att anskaffa och fördela arbetsuppgifterna skulle det för frivårdens del därför bara vara fråga om att starta verksamheten, utse eventuell kontaktman, ta emot rapporter från denne och vidta åtgärder vid misskötsamhet. Vid skyddskonsulentdistrikten borde samhällstjänsten handläggas av någon särskild "samhällstjänst-ansvarig".

Det skulle alltså behöva förekomma ett utbyte av informationer mellan frivården och de enskilda arbetsplatserna. Sekretessbestämmelserna torde inte utgöra något hinder för detta. Uppgifter inom kriminalvården om klienters förhållanden är sekretessbelagda endast om röjande kan antas lända till men för klienten eller närstående eller till fara för att någon utsättes för våld eller annat allvarligt men (7 kap. 21 § sekretesslagen). Sekretess utgör inte heller hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 § sekretesslagen), även om restriktivitet självklart skall visas (prop. 1979/80:2 s. 465 och 494). De regler som gäller för sekretessen i förhållande till enskilda gäller också i princip i förhållande till andra myndigheter, men i sådana fall får uppgiften ändå lämnas ut, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda (14 kap. 3 § sekretesslagen).

En annan fråga i samband med samhällstjänst är om påföljden skulle vara förenlig med bestämmelserna i allmänna arbetstidslagen (1970:103) och arbetsmiljölagen (1977:1160) om högsta tillåtna ordinarie arbetstid. Problemet skulle vara aktuellt för de dömda som hade en anställning vid sidan av samhällstjänsten. Reglerna om arbetstid gäller visserligen bara i förhållande till *en* arbetsgivare. En arbetstagare är, vad gäller arbetstidsregleringen, oförhindrad att ta flera anställningar. Beträffande samhällstjänst skulle det dock inte vara fråga om en ytterligare frivillig anställning utan om ett av samhället ålagt tvångsarbete. Samhället skulle ålägga den dömde ett arbete som inte kunde utföras på annat sätt än att i vart fall syftena med arbetstidsregleringen åsidosattes. Det kan ifrågasättas om samhället borde medverka till detta.

Det finns också andra särskilda frågor som måste lösas innan samhällstjänst skulle kunna införas. Som exempel kan nämnas följande. En rad sociala förmåner kan endast uppbäras av den som står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetslöshetsförsäkringen är den viktigaste. Verkställighet av samhällstjänst skulle inte få medföra att den dömde förlorade rätten till sådana förmåner. Vissa försäkringsfrågor skulle också behöva övervägas närmare. Arbetsgivaren borde kunna få ersättning för skador som vållades av den dömde i anslutning till verkställigheten.

5.5.2.4 Den dömdes uppgifter

Tanken med samhällstjänst är att den dömde skulle utföra samhällsnyttiga insatser som tillika kunde uppfattas som meningsfulla av honom själv. Vad som enligt utländska förebilder ligger närmast till hands är arbeten inom offentlig eller offentligt stöttad verksamhet. I England bygger verksamheten

också i stor utsträckning på samarbete med frivilliga organisationer med humanitär inriktning.

Kommittén anser att man vid uppsökandet och utformningen av lämpliga arbetsuppgifter borde vägledas av följande allmänna principer.

Den dömde borde i största möjliga utsträckning arbeta tillsammans med personer som hade fast anknytning till verksamheten i fråga eller i allt fall under tillsyn av sådan person. Det skulle däremot kunna ifrågasättas om mer fristående arbetsuppgifter borde ingå. Särskilt inom vårdområden borde man undvika uppgifter, som skulle innebära att den dömde kom i självständig kontakt med särskilt svaga vårdtagare. Individuell hjälp till gamla och sjuka borde t. ex. inte förekomma. Arbetsuppgifterna borde inte vara sådana som normalt utförs av ordinarie arbetskraft. Frestelserna till missbruk och ny kriminalitet i anslutning till arbetet borde också i möjligaste mån begränsas. Arbetsuppgifterna borde av dessa skäl i första hand vara av okvalificerad, assisterande karaktär.

Arbetet borde vidare väljas och utformas så att den dömde inte kände sig särskilt utpekad på arbetsplatsen eller blev särskilt identifierbar av allmänheten. Drag av skamstraff borde således inte finnas. Arbetet borde kunna tillhandahållas året runt. Det borde också finnas tillgängligt på kvällar och veckoslut. Arbetet borde slutligen också finnas inom rimligt avstånd från den dömdes bostad.

Kravet på arbetsinsats skulle behöva ställas lågt. Arbetenas kortvarighet och tidsmässiga förläggning och den tid som skulle gå åt för introduktion m. m. samt de dömdas personliga och sociala förhållanden skulle göra att samhällstjänsten knappast kunde ses som ett verkligt tillskott av arbetskraft på arbetsplatserna.

Från dessa utgångspunkter har kommittén prövat möjligheterna att finna lämpliga arbetsuppgifter i första hand inom offentlig eller offentligt stöttad verksamhet. Bl. a. har detta skett genom att kommittén anordnat en konferens, till vilken inbjudits en lång rad myndigheter samt fackliga och ideella organisationer. Många av dessa har också till kommittén skriftligen utvecklat sina synpunkter på bl. a. denna fråga. En redogörelse för vad som förekom vid denna konferens finns intagen som *bilaga 2* till detta betänkande.

Under kommitténs utredningsarbete har det visat sig, att det finns en rad principiella och praktiska svårigheter som skulle vara förknippade med samhällstjänst i form av regelrätta arbetsuppgifter i offentlig eller offentligt stöttad verksamhet. På det principiella planet gäller det främst den tveksamhet som ligger i att i bestraffande syfte använda arbete, vilket kan betecknas såsom samhällsnyttigt och liknande sådant som andra upplever som en förmån att få utföra och även uppfostras till att uppfatta såsom ett normalt inslag i livsföringen. Denna tveksamhet mildras inte heller nämnvärt av att samhällstjänsten skulle villkoras av ett mer eller mindre fiktivt samtycke från den dömdes sida.

På det praktiska planet gäller svårigheterna bl. a. den konkurrens som f. n. råder på arbetsmarknaden dels med den ordinarie arbetskraften samt de fackliga intressen som företräder dess synpunkter, dels med andra personer med behov av likartad arbetsplacering, i första hand s. k. ungdomslag men även beredskapsarbetare, skolpraktikanter och vapenfria värnpliktiga.

En annan svårighet är att undvika arbeten som skulle göra den dömde lätt

att identifiera och därmed ge samhällstjänsten drag av skamstraff. Risken för detta skulle nämligen vara särskilt stor genom den kontroll och rapportering som måste förekomma, genom att arbetet skulle vara oavlönat och genom att det ofta skulle utföras utom ordinarie arbetstid. Mot detta kan visserligen anföras, att det åtminstone på mindre orter skulle vara omöjligt att undvika sådana inslag i verkställigheten samt även att ett visst mått av utpekande skulle utgöra ett naturligt inslag i lagföringen och en nödvändig konsekvens av brottet. Ändå borde i samhällstjänsten inte ingå arbetsuppgifter som skulle kunna klart särskilja samhällstjänstdömda från andra arbetstagare.

Vidare skulle det uppstå problem med att finna meningsfulla och ej alltför okvalificerade arbetsuppgifter som annars inte skulle bli utförda. Problem skulle också uppstå med att – utan avsevärda ekonomiska insatser – ordna arbetsuppgifter och tillsyn av den dömde utanför normal arbetstid, med transporter till arbetsplatserna under sådan tid, med säkerhetsskyddet, med kontinuiteten i arbetet och med säsongsvariationer. Vissa av dessa svårigheter skulle öka riskerna för geografiska orättvisor i påföljdsanvändningen. Vid arbete inom vårdsektorn skulle frågan om vårdtagares trygghet också ställas på sin spets. Ett "olycksfall" inom det området skulle allvarligt kunna rubba tilltron till hela samhällstjänsten. Många arbeten skulle vidare innebära alltför stora frestelser till nya brott. Ett ytterligare problem som särskilt skulle aktualiseras med regelrätta arbeten inom ramen för samhällstjänst är den tidigare nämnda konflikten med bestämmelserna om längsta tillåtna arbetstid.

De nu nämnda svårigheterna och problemen är enligt kommitténs uppfattning av sådan omfattning att det inte ter sig meningsfullt att försöka bygga samhällstjänsten på regelrätta arbetsuppgifter inom offentlig eller offentligt stöttad verksamhet.

Vad som då kan komma i fråga är mer sysselsättningsbetonade uppgifter hos sådana organisationer som redan tidigare bygger sin verksamhet på oavlönade, ideella insatser. Vid de tidigare nämnda sonderingar som kommittén har gjort för att finna lämpliga sysselsättningsmöjligheter för samhällstjänstdömda har kommittén också funnit ett starkt gensvar hos sådana organisationer för tanken på samhällstjänst i deras regi. Fördelen med denna lösning skulle vara att de flesta problem som är förknippade med offentlig verksamhet saknas. Uppgifterna skulle, trots att de oftast är okvalificerade, utgöra naturliga inslag i verksamheten och därför upplevas som meningsfulla. Tillsyn skulle finnas även på kvällar och veckoslut, även tillfälliga insatser skulle vara värdefulla och den dömde skulle på ett naturligt sätt kunna ingå i verksamheten och förhoppningsvis knyta värdefulla kontakter. Uppgifterna skulle kunna utföras i grupp med andra dömda eller enskilt tillsammans med personer som ingick i organisationen. Någon konkurrens med ordinarie arbetskraft skulle i regel inte uppstå. Däremot skulle en viss konkurrens kunna uppstå med andra personer med behov av speciell arbetsplacering.

Nackdelen med denna lösning är främst svårigheten att få tillräcklig stadga i verksamheten och i verkställigheten i övrigt av straffet. Genom att helt bygga på ideella krafter skulle risker uppstå för bristande kontinuitet, vilket skulle kunna utnyttjas av manipulativa klienter. Det skulle därför vara viktigt att organisationer och arbetsuppgifter noggrant valdes, liksom att kriminalvården fick god insyn i organisationens verksamhet i samband med verkstäl-

ligheten. Den bristande stadgan skulle också innebära att påföljden fick växlande utformning i olika fall, vilket skulle kunna leda till både orättvisor och svårigheter att gradera olika påföljders inbördes stränghet. Man måste vidare räkna med en geografiskt sett mycket växlande tillgång på uppgifter, vilket också skulle medföra orättvisor i påföljdsanvändningen. En annan nackdel skulle vara risken för att organisationerna i den dömdes och allmänhetens ögon kunde uppfattas som polisiära eller kriminalvårdande organ.

Det är i och för sig många organisationer som skulle kunna få tillhandahålla uppgifter. Här kan nämnas idrottsföreningar, klientorganisationer, hjälporganisationer, religiösa sammanslutningar, scoutrörelser etc. Den dömde skulle kunna delta i organisationens ordinarie verksamhet och bistå med hantverksarbete eller andra praktiska insatser eller som funktionär i idrottslig verksamhet eller i ungdomsarbete o. d. Emellertid skulle det knappast vara möjligt att i vart fall under de första åren skaffa tillräckligt många uppgifter av sådan art. Man skulle inte kunna räkna med tillgång på så många uppgifter att t. ex. korttidsklientelet i större omfattning kunde få samhällstjänst i stället för fängelsestraff. Under överskådlig tid skulle man därför få räkna med att samhällstjänstens användningsområde kunde komma att bestämmas av tillgången på lämpliga uppgifter.

5.5.2.5 Åtgärder vid misskötsamhet

För att ge samhällstjänsten en allmänpreventiv effekt skulle det vara nödvändigt med en noggrann kontroll av arbetspliktens efterlevnad och en snabb och märkbar reaktion vid misskötsamhet. Det övergripande ansvaret för att påföljden verkställdes skulle visserligen ligga på frivården, men den dagliga kontrollen av att den dömde inställde sig och utförde arbetsuppgifterna på ett godtagbart sätt måste utföras på arbetsplatsen. Detta skulle kunna ordnas genom att det utsågs en kontaktman, som hade att rapportera till frivården. Engelska erfarenheter visar att ett av problemen i samband med samhällstjänst är att åstadkomma en enhetlig praxis i fråga om reaktionen vid misskötsamhet.

Innan ingripande åtgärder vidtogs, skulle det emellertid finnas goda möjligheter att på andra sätt komma till rätta med missförhållandena. Det skulle exempelvis kunna vara att finna någon uppgift som bättre passade den dömdes förutsättningar och omplacera honom till en sådan.

Det egentliga sanktionssystemet skulle i likhet med vanlig frivård kunna innehålla ett varningsinstitut. Däremot kan det knappast anses lämpligt att den som vägrar utföra ålagd uppgift skulle ges ett förlängt uppdrag som straff.

Den yttersta sanktionen vid misskötsamhet borde vara att samhällstjänsten undanröjdes och en annan påföljd bestämdes för brottet. Av naturliga skäl skulle denna nya påföljd inte kunna bli annan än fängelse. Vid bestämmande av fängelsestraffets längd borde skälig hänsyn tas till vad den dömde hade verkställt av den ådömda samhällstjänsten.

Mycket talar för att sanktionssystemets beslutsordning borde byggas upp på samma sätt som vid skyddstillsyn. Det innebär att frivården skulle få anmäla misskötsamheten till övervakningsnämnden, som skulle kunna besluta om varning. Vid allvarligare misskötsamhet skulle nämnden få göra

anmälan till åklagare, som i sin tur skulle kunna föra talan vid domstol om samhällstjänstens undanröjande.

I likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn och villkorlig frigivning borde det också finnas möjlighet att tillfälligt omhänderta den dömde. Beslut om omhändertagande borde meddelas av övervakningsnämnden.

Den allvarligaste formen av misskötsamhet är återfall i brott. Om samhällstjänst skulle utformas som en självständig påföljd, borde den likställas med övriga påföljder vad gäller reaktionen vid återfall i brott under verkställighetstiden. Tre möjligheter står då till buds. För det första skulle samhällstjänsten kunna få avse även det nya brottet. Det ligger dock i sakens natur att denna möjlighet endast borde användas i undantagsfall. För det andra skulle domstol kunna döma särskilt till påföljd för det nya brottet. För det tredje skulle samhällstjänsten kunna undanröjas och annan påföljd bestämmas för både den gamla och den nya brottsligheten. Eftersom tanken skulle vara att samhällstjänst skulle träda i stället för fängelsestraff och därmed utgöra ett ytterligare förtroende från samhällets sida, borde det enligt kommitténs mening krävas särskilda omständigheter för att inte ett undanröjande skulle ske. Sådana omständigheter skulle kunna vara att den ytterligare brottsligheten låg långt tillbaka i tiden, att den var bagatellartad eller att den inträffat i slutet av samhällstjänstens verkställighet.

5.5.3 *Samhällstjänst för verkställighet av fängelsestraff*

5.5.3.1 Inledning

Ett annat sätt på vilket samhällstjänst skulle kunna införas i påföljdssystemet är att göra den till en form för verkställighet av fängelsestraff. Ett fängelsestraff skulle då helt eller delvis kunna verkställas i form av samhällstjänst. Samhällstjänsten skulle vid en sådan utformning i princip inte bli aktuell förrän en dom på fängelse redan hade ådömts.

En fördel med denna utformning är att de allmänpreventiva kraven skulle bli bättre tillgodosedda. Även vid verkställighet i form av samhällstjänst skulle ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut. Redan häri skulle en inte obetydlig allmänpreventiv effekt finnas. I vissa fall skulle också frågan om samhällstjänst aktualiseras först på verkställighetsstadiet, när de allmänpreventiva kraven i allmänhet avtagit i styrka. Tankegången skulle då vara densamma som den som ligger bakom den villkorliga frigivningen och § 34-institutet.

Den viktigaste frågan när det gäller denna utformning av samhällstjänsten är, om det skulle vara domstolen eller ett verkställighetsorgan som skulle besluta om användningen. Samhällstjänstens möjligheter att bli en ersättning endast för frihetsstraff skulle naturligtvis vara störst, om användningen beslutades av ett verkställighetsorgan. Å andra sidan skulle det vara en väsentlig nackdel att ett utdömt fängelsestraff skulle komma att verkställas på ett så föga ingripande sätt utan att domstolen kunde påverka det. Härigenom riskerade man att urholka fängelsestraffets och därmed hela påföljdssystemets trovärdighet. Det finns därför mycket som talar för att domstolen borde ha beslutanderätten, i allt fall om hela fängelsestraffet skulle verkställas i form av samhällstjänst. Ett ytterligare skäl för detta är att avgörandet

borde baseras på kriterier som inget har att göra med sådana frågor som normalt behandlas av verkställighetsorgan, nämligen frågor om vad som bäst gagnar den dömdes samhällsanpassning. Avgörande skulle i stället vara främst om allmänpreventionens krav medgav samhällstjänst. I detta avseende skulle den skilja sig från andra alternativa verkställighetsformer, främst då § 34-placering, och en sådan bedömning skulle bäst göras av domstolen.

Om det däremot var fråga om att under pågående verkställighet av ett fängelsestraff övergå från anstaltsvård till samhällstjänst, skulle denna lösning inte vara möjlig. I en sådan situation måste i stället beslutanderätten tillfalla ett verkställighetsorgan. I och för sig skulle det vara möjligt att även i detta fall ge domstolen ett visst inflytande på så sätt att den i samband med en dom på fängelse skulle få möjlighet att förordna att verkställighet i form av samhällstjänst över huvud taget inte fick äga rum. En sådan begränsning i användningen skulle emellertid knappast vara befogad. Man kan utgå från att verkställighetsorganen skulle tillämpa samhällstjänsten med samma försiktighet som andra lättnader i verkställigheten utan att domstolen skulle behöva ge särskilda anvisningar om det.

Vad gäller frågan vilket verkställighetsorgan som borde ges beslutanderätten skulle det falla sig naturligt att välja samma lösning som för § 34-institutet. Det skulle innebära övervakningsnämnd för dem som ådömts fängelsestraff upp till två år och kriminalvårdsnämnden för dem som ådömts fängelse två år eller mer.

5.5.3.2 Förutsättningar för samhällstjänst

Det borde även vid denna utformning föreskrivas vissa begränsningar i fråga om brottets svårhet för användning av samhällstjänst. Som tidigare sagts borde fängelsestraff på mer än ett år inte i sin helhet verkställas i form av samhällstjänst. Det skulle också vara tänkbart med en gräns över vilken samhällstjänst över huvud taget inte skulle kunna förekomma. I vart fall borde gälla att samhällstjänst inte skulle tillämpas vid brott av sådan art att halvtidsfrigivning inte kunde komma i fråga. Alla dessa begränsningar skulle också kunna komma till uttryck i en mer allmänt hållen regel om att hänsynen till brottets art och allmän laglydnad skulle beaktas.

Om ett fängelsestraff i sin helhet skulle verkställas i form av samhällstjänst, borde beträffande den tilltalades samtycke gälla detsamma som om samhällstjänsten gjordes till en självständig påföljd. Om ett fängelsestraff endast mot slutet skulle verkställas som samhällstjänst, skulle frågan om lagöverträdarens samtycke däremot inte ställas på sin spets. En ansökan från hans sida skulle då bli en naturlig förutsättning för samhällstjänst. Nackdelen med denna ordning skulle vara att det i första hand skulle bli de resursstarka och initiativrika lagöverträdarna som blev aktuella för samhällstjänst. Det borde därför på lämpligt sätt klargöras för alla fängelsedömda, om möjligheten till verkställighet i form av samhällstjänst stod öppen för dem.

Även med denna utformning skulle det bli fråga om en komplicerad urvalsprocess, för vilken klara regler skulle vara svåra att ställa upp. En särskild nackdel skulle enligt kommitténs mening vara att med denna utformning övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnden också skulle få ta ansvaret för detta svåra urval. De kriterier beträffande lagöverträdarens

person som skulle gälla borde som tidigare sagts knytas mer till den dömdes lämplighet och motivation för samhällstjänsten än till yttre sociala förhållanden. Även nämnderna skulle därför kunna tvingas till besvärliga avgöranden och riskerna för orättvisor i påföljdsanvändningen skulle bli stora.

5.5.3.3 Verkställigheten

Om samhällstjänst skulle utformas som en form för verkställighet av fängelsestraff, borde arbetstiden och avvecklingstiden vara starkare knutna till det utmätta straffets och den tänkta anstaltstidens längd än som skulle vara fallet vid andra utformningar. Med den utformningen skulle ju samhällstjänst innebära att hela eller en senare del av den tid av ett fängelsestraff som normalt verkställs i anstalt i stället skulle verkställas i form av samhällstjänst. Villkorlig frigivning borde då ske på normalt sätt även från verkställighet i form av samhällstjänst. Samhällstjänsten borde alltså pågå fram till dagen för villkorlig frigivning. Den tid under vilken samhällstjänst pågick skulle räknas som verkställighetstid och vid en villkorlig frigivning skulle i vanlig ordning återstå en viss strafftid som kunde förverkas vid misskötsamhet eller återfall i brott. Hur lång tid samhällstjänsten skulle pågå borde alltså då inte bestämmas av arbetsinsatsens intensitet. Avgörande borde i stället vara det ådömda fängelsestraffets längd. Detta betyder att verkställighetens längd inte heller skulle kunna påverkas av sjukdom eller andra hinder för arbetet. Ett sådant förhållande skulle i stället få leda till att verkställigheten fortsattes i anstalt.

Vid denna utformning av samhällstjänsten måste också frågan om arbetsinsatsens intensitet, hur många timmar i veckan den skulle pågå, få en särskild lösning. Intensiteten borde helst vara så lika som möjligt för alla dömda. Det går dock inte att komma ifrån att uppgiftens art skulle komma att styra intensiteten. Det skulle vara praktiskt omöjligt att finna olika uppgifter som alla kunde utövas med samma intensitet. Tvärtom torde tämligen stora variationer vara oundvikliga. Den orättvisa som skulle ligga i detta måste accepteras, om samhällstjänsten skulle kunna få denna utformning. Orättvisan måste också ställas i relation till de stora variationer som redan finns när det gäller verkställighet av fängelsestraff, alltifrån placering på specialavdelning till § 34-placering eller frigång.

Frågan är om det över huvud taget skulle vara möjligt att med denna utformning ge några regler för samhällstjänstens intensitet. För att verkställighetsformen skulle kunna accepteras av allmänheten och dess allmänpreventiva effekter upprätthållas, vore det ändå önskvärt med vissa riktlinjer. Det är givet att det inte skulle finnas praktiska förutsättningar för att sysselsätta samhällstjänstplacerade under tillnärmelsevis så många timmar i veckan som en anstaltsplacering eller andra alternativa verkställighetsformer omfattar. Verkställigheten av samhällstjänst borde inte heller hindra den dömde från att inneha ett ordinärt arbete. Samtidigt borde samhällstjänsten, för att bli accepterad som en form för verkställighet av fängelsestraff, innebära ett inte obetydligt ingrepp i den dömdes livsföring. Att ha olika regler för dem som hade fast arbete och för arbetslösa skulle leda till besvärliga gränsdragnings- och tolkningsproblem. Det är därför svårt att ge något svar på frågan hur intensiteten skulle regleras. Å ena sidan skulle intensiteten behöva styras av tillgången på uppgifter och praktiska möjligheter till över-

vakning m. m. Å andra sidan skulle allmänpreventionen och tilltron till samhällstjänsten kräva en betydande insats från den dömdes sida. Denna insats borde samtidigt fastställas med hänsyn till de individuella variationerna vad avser fysiska, psykiska och praktiska förutsättningar. Ändå skulle den inte få uppfattas som orättvis av somliga. Det skulle därför inte vara möjligt att ge några allmänna riktlinjer för samhällstjänstens intensitet i denna utformning. Detta är enligt kommitténs mening en av de största svagheterna med denna utformning av samhällstjänsten.

Arbetet att anskaffa och fördela uppgifterna borde handhas av kriminalvårdens assistenter. För dömda som var intagna i anstalt borde anstaltsassistenterna resp. de frivårdsassistenter som svarade för de anstaltsintagna handha verkställigheten.

En fråga som kan vara av avgörande betydelse för ställningstagandet i frågan om samhällstjänst skall införas som en form för verkställighet av fängelsestraff är vad som skulle hända med den dömde under den tid av dagen då samhällstjänst inte ägde rum. Om han hade ett fast arbete, stod han i samband med detta ofta under viss tillsyn. Det skulle emellertid kunna uppfattas som stötande att arbetslösa personer under större delen av dygnet och arbetande under övrig fritid lämnades helt utan tillsyn, trots att det pågick verkställighet av ett fängelsestraff. Frågan är därför om inte de som stod under samhällstjänst också borde stå under övervakning från frivårdens sida. För detta talar också att vissa av dem skulle komma att ställas under sådan övervakning efter den villkorliga frigivningen. Samhällstjänst skulle visserligen inte medges för att den dömde hade särskilda behov som behövde tillgodoses genom övervakning. De behov som han hade skulle ändå i enlighet med behandlingstanken tillgodoses medan samhällstjänsten pågick.

Mot övervakning talar dock att samhällstjänsten också skulle komma att omfatta personer som inte kunde anses vara i behov av övervakning. Övervakning av dem skulle riskera att bli meningslös. Att ställa bara dem utan övervakning skulle samtidigt vara orättvist och missgynna det socialt handikappade klientelet. Att ställa alla samhällstjänstklienter under övervakning skulle också vara resurskrävande vad gäller både själva övervakningen och den personutredning som måste föregå beslutet om samhällstjänst. Den dömde kunde också sägas stå under en viss övervakning som följd dels av arbetsuppgifterna i sig, dels av att frivården genom sin registrering av klienten fick en allmän kännedom om hans existens och förhållanden.

Om den dömde inte ställdes under övervakning, skulle hans behov av sådan social service som normalt tillhandahålls frivårdsklienter helt få tillgodoses av de samhällsorgan som normalt svarar för sådant, dvs. socialförvaltningen, bostadsförmedlingen, arbetsförmedlingen etc. Här finns emellertid en komplikation som skulle behöva lösas. Genom att klienten formellt hade ådömts ett fängelsestraff, skulle det enligt den princip som gäller för fördelningen av kostnadsansvaret för social service till kriminalvårdens klienter egentligen vara kriminalvården, dvs. staten, som skulle betala för denna service. Det skulle därför bli nödvändigt att undanta de klienter som verkställde fängelsestraff i form av samhällstjänst från denna princip och i detta avseende behandla dem som frivårdsklienter.

5.5.3.4 Åtgärder vid misskötsamhet

Om samhällstjänsten skulle utformas som en alternativ form för verkställighet av fängelsestraff, skulle det vara naturligt att sanktionssystemet bestod bara av en åtgärd, nämligen intagning i kriminalvårdsanstalt. Denna åtgärd borde vidtas vare sig den dömde tidigare hade avtjänat viss del av straffet i anstalt eller inte. Att vid sidan härav ställa upp andra sanktioner, såsom varning, skulle vara mindre meningsfullt. Något omhändertagandeinstitut skulle inte heller behövas. En tillfällig anstaltsintagning skulle fylla samma funktion.

Som tidigare sagts måste sådan intagning i anstalt kunna förekomma även i andra sammanhang än vid misskötsamhet från den dömdes sida. Så skulle exempelvis behöva ske om samhällstjänsten inte kunde verkställas på grund av icke kortvarig sjukdom hos den dömde eller på grund av att någon lämplig uppgift inte fanns tillgänglig. I sådana situationer borde naturligtvis samhällstjänsten dock på nytt ta vid så snart det var möjligt.

Vid återfall i brott under verkställighetstiden borde de vanliga reglerna beträffande återfall under verkställighet av fängelsestraff tillämpas. Någon särskild reglering för samhällstjänst skulle inte krävas.

5.5.4 *Samhällstjänst i kombination med frivård*

5.5.4.1 Inledning

Kommittén ser främst två alternativa lösningar, om samhällstjänst skulle kombineras med en frivårdspåföljd. Samhällstjänst skulle kunna utformas antingen som en föreskrift i samband med skyddstillsyn eller som ett moment i den av kommittén tidigare föreslagna påföljden villkorligt fängelse.

Det finns för- och nackdelar med båda alternativen. På de skäl som redovisas i avsnitt 5.5.1 anser kommittén ändå att kombinationen med villkorligt fängelse skulle ha de största fördelarna. Kommittén menar att mycket talar för den utformningen, om samhällstjänst skulle införas i påföljdssystemet, och kommer därför att i detta sammanhang behandla det alternativet utförligast.

Det finns alltså mycket som talar för att samhällstjänst lagtekniskt borde knytas till villkorligt fängelse. Samhällstjänsten måste då anses få en bättre allmänpreventiv effekt genom det konkreta straffhot som det villkorligt utdömda fängelsestraffet skulle representera. Både härigenom och genom sin lagtekniska uppbyggnad skulle samhällstjänst då ha större möjligheter att bli en ersättning för enbart fängelsestraff. Genom att ett fängelsestraff samtidigt mättes ut, skulle också förhållandet mellan påföljden och det begångna brottets svårhet markeras.

På grund av risken för försämrad överskådlighet i påföljdssystemet är det däremot enligt kommitténs mening tveksamt, om villkorligt fängelse borde införas i många olika former så som kommittén föreslog i sitt tidigare delbetänkande. I stället kunde det vara lämpligt att påföljden användes uteslutande för att ge s. k. nya alternativa påföljder en lämplig lagteknisk utformning i den mån sådana skulle införas.

Villkorligt fängelse med samhällstjänst skulle innebära att domstolen dömde ut ett fängelsestraff men gav anstånd med verkställigheten av straffet

mot att den dömde undergick samhällstjänst under ett av domstolen fastställt antal timmar. Om den dömde fullföljde samhällstjänsten, skulle verkställigheten av fängelsestraffet helt bortfalla.

Samhällstjänst i form av villkorligt fängelse skulle kräva en relativt omfattande författningsreglering. Att införa samhällstjänst som en föreskrift i samband med skyddstillsyn skulle i detta avseende vara väsentligt enklare. Samhällstjänsten skulle då endast utgöra ett moment av extra skärpa till skyddstillsyn. I övrigt skulle skyddstillsynen verkställas i vanliga former och dess sanktionssystem tillämpas även vid brott mot samhällstjänstens regler.

5.5.4.2 Förutsättningar för samhällstjänst

Det skulle krävas att den tilltalades samtycke inhämtades för att skyddstillsyn eller villkorligt fängelse skulle kunna förenas med samhällstjänst. Härvid skulle detsamma gälla som om samhällstjänst gjordes till en självständig påföljd.

Domstolen skulle vidare behöva ta hänsyn till brottets svårhet, innan den förenade en frivårdspåföljd med samhällstjänst. Det borde finnas en gräns, över vilken samhällstjänst inte skulle få användas. Denna gräns skulle kunna knytas till det straff som var stadgat för brottet eller uttryckas i en mer allmän regel. Om samhällstjänsten skulle knytas till villkorligt fängelse, var det dock en bättre lösning att knyta den till det utmätta straffets längd. Kommittén menar att gränsen då borde sättas vid fängelse i ett år, dvs. anstånd skulle inte få medges med verkställigheten av fängelsestraff på mer än ett år.

Förutom kravet på tillgång på lämplig samhällstjänstuppgift för den dömde borde därutöver inga andra förutsättningar för dom på samhällstjänst ställas upp. Det betyder att det även vid denna utformning av påföljden skulle bli en svår uppgift att välja ut de lagöverträdare som borde kunna ges samhällstjänst. Principerna för urvalet skulle dock vara desamma, oavsett vilken utformning man valde.

5.5.4.3 Verkställigheten

Om samhällstjänsten knöts till villkorligt fängelse, skulle det antal arbetstimmar som den dömde skulle verkställa kunna ställas i en författningsmässigt reglerad relation till det utmätta fängelsestraffets längd. En sådan lösning skulle emellertid kunna leda till en stelbent tillämpning och ett begränsat användningsområde. I stället borde även vid denna utformning verkställighetstidens längd bestämmas av domstolen i samband med domen på villkorligt fängelse. Detsamma borde gälla, om samhällstjänsten knöts till skyddstillsyn.

Samtidigt borde också avvecklingstidens längd anges. Vid samhällstjänst i form av en föreskrift vid skyddstillsyn skulle frågan uppstå hur avvecklingstiden skulle förhålla sig till övervakningstiden och prövotiden. Skyddstillsynens prövotid är tre år. Övervakningstiden är normalt ett år men kan förlängas. Det skulle knappast vara möjligt att ha någon fast relation mellan avvecklingstiden och dessa tider. Avvecklingstiden borde i stället fastställas av domstolen i förhållande till ålagt antal timmars samhällstjänst på sätt tidigare har angetts och oberoende av prövo- och övervakningstidernas längd.

Om samhällstjänst knöts till villkorligt fängelse, skulle man ha större

möjlighet att påverka dessa tider. Enligt kommitténs mening skulle det då inte vara lämpligt att ha en särskild prövotid vid sidan av avvecklingstiden. I stället borde påföljden anses vara i sin helhet avslutad, när ålagt antal timmars arbete hade fullgjorts. Påföljdens rättsverkningar i samband med lagföring för ny brottslighet borde alltså vara knutna till tidpunkten för arbetsuppgiftens avslutande.

Samhällstjänst vid villkorligt fängelse borde inte heller innebära att den dömde stod under någon annan övervakning än den som ägde rum i samband med uppgiftens fullgörande. Påföljden borde inte ha något annat behandlingsinnehåll än arbetsplikten. Det eventuella behov av hjälp och stöd som den dömde kunde ha borde i stället i enlighet med den s. k. normaliseringsprincipen tillhandahållas av de organ i samhället som normalt svarar för sådant bistånd. Någon övervakningstid vid sidan av avvecklingstiden skulle inte behövas. Även i detta fall borde avvecklingstiden därför fastställas av domstolen i förhållande till arbetspliktens omfattning.

Även om någon ordinär övervakning av den dömde inte skulle äga rum, borde påföljden, även om den knöts till villkorligt fängelse, handläggas inom ramen för den ordinarie frivårdsorganisationen. I ett enskilt ärende borde gången vara den att frivården, i anslutning till att en personundersökning utfördes eller ett yttrande till domstolen utarbetades, övervägde möjligheten till samhällstjänst. Om förutsättningar för detta bedömdes föreligga, skulle nästa steg bli att anskaffa en passande uppgift för den dömde. I personundersökningen eller yttrandet skulle sedan föreslås, dels att påföljden borde bestämmas till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst resp. villkorligt fängelse, dels vilken uppgift den dömde skulle utföra. Om domstolen övervägde samhällstjänst i ett ärende där förslag om detta inte fanns, skulle den få inhämta besked om en lämplig uppgift fanns tillgänglig.

5.5.4.4 Åtgärder vid misskötsamhet

Om påföljden knöts till skyddstillsyn, skulle det som tidigare sagts bli den påföljdens sanktionssystem som fick tillgripas även vid brott mot samhällstjänstens regler. Det betyder att det skulle finnas möjlighet till varning och undanröjande av skyddstillsynen med bestämmande av annan påföljd för brottet. Möjlighet skulle också finnas att tillfälligt omhänderta den dömde i avbidan på vidare förordnande.

Även vid en kombination med villkorligt fängelse borde det finnas möjlighet till omhändertagande och varning. Det sista steget i sanktionskedjan borde däremot vara att det villkorligt medgivna anståndet med verkställigheten av fängelsestraffet förklarades förverkat. I likhet med vad som numera gäller för förverkande av villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet borde det dock vara tillräckligt, om det villkorligt medgivna anståndet kunde förverkas till en tid av högst en månad varje gång. Svårare misskötsamhet torde nämligen i regel vara förbunden med ny brottslighet, vilket skulle ge andra möjligheter att ingripa. Därigenom kunde också sägas, att hänsyn skulle tas till vad den dömde redan hade fullgjort av påföljden i form av samhällstjänst. Att upprepad misskötsamhet på sikt skulle kunna leda till att hela fängelsestraffet kom att verkställas i anstalt utan avräkning av vad som avtjänats i form av samhällstjänst, kunde inte anses utgöra något hinder

för denna ordning. Sådana situationer skulle också bli mycket sällan förekommande.

Vad gäller åtgärder vid återfall i brott under verkställighetstiden borde vanliga regler gälla, om samhällstjänsten skulle utformas som en föreskrift vid skyddstillsyn. Någon särskild reglering skulle inte krävas för detta fall. Om samhällstjänsten skulle utformas som villkorligt fängelse, krävdes däremot särskilda regler. Sådana föreslogs också i kommitténs tidigare delbetänkande (SOU 1981:90 s. 182–183). I korthet gick de ut på följande.

Villkorligt fängelse borde betraktas som ett ytterligare och sista steg före fängelse. Tilltron till påföljden skulle därför kräva att återfall av inte obetydlig omfattning i regel ledde till ett fängelsestraff samt ett förverkande av det tidigare beviljade villkorliga anståndet. Endast i undantagsfall borde annan reaktion följa på återfallet. Det skulle då exempelvis kunna röra sig om ringa brottslighet, där ett förverkande skulle leda till en alltför kännbar reaktion. Ett förordnande att det villkorliga fängelset skulle avse även det nya brottet borde kunna meddelas bara om det var uppenbart, att detta i jämförelse med det förra var med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse eller eljest synnerliga skäl talade för det.

Vid förverkande av ett villkorligt medgivet anstånd skulle genom en kumulativ effekt det nya frihetsberövandet emellertid kunna bli onödigt långt. Kommittén ser därför stora fördelar i det system som gällde enligt 1939 års lag om villkorlig dom och som innebar att domstolen i en sådan situation gjorde en helt ny påföljdsbestämning avseende såväl den gamla som den nya brottsligheten. Härvid skulle skälig hänsyn tas till vad som hade avtjänats till följd av domen på villkorligt fängelse.

5.6 Kommitténs förslag

Samhällstjänst finns redan som brottspåföljd i många länder. Där anses den i allmänhet vara en lyckad påföljd. I denna finns onekligen flera positiva inslag som skulle kunna tas till vara om samhällstjänst infördes även i det svenska påföljdssystemet. Dessa positiva drag måste dock vägas mot de olägenheter som är förenade med påföljden. Härmed avses såväl de nackdelar som över huvud taget följer med införandet av nya påföljder som de särskilda nackdelar som är förknippade med samhällstjänst. För kommitténs del måste frågan dessutom särskilt inriktas på det speciella uppdraget att föreslå åtgärder som minskar användningen av frihetsstraff. Det är denna inriktning av övervägandena som gör att frågan om samhällstjänst skall införas kan få ett annat svar i vårt land än i andra länder.

De nackdelar som är förknippade med att införa samhällstjänst i det svenska påföljdssystemet framgår bäst när man, såsom kommittén har gjort, från grunden försöka bygga upp en typ av samhällstjänst som är avpassad för våra förhållanden. Mot den bakgrunden vill kommittén summera svårigheterna med att införa samhällstjänst på följande sätt.

Som tidigare har sagts anser kommittén att syftet med att införa samhällstjänst i första hand borde vara att minska antalet fängelsestraff. Detta skulle emellertid enligt kommitténs uppfattning bli svårt. Strävandena att begränsa antalet frihetsberövanden har redan kommit förhållandevis långt i vårt land.

Genom detta har anstaltsklientelet kommit att bli alltmer brottsbelastat och allt svårare att rehabilitera. Nya påföljder, som skall ersätta fängelsestraff, måste därför ha ett högt allmänpreventivt värde eller god rehabiliterande effekt. Samhällstjänst kan enligt kommitténs uppfattning inte anses tillgodose någotdera av dessa krav. Anstaltsklientelets dåliga sociala situation gör också att förutsättningarna för att de intagna skall lyckas fullfölja en dom på samhällstjänst är dåliga. Följden skulle bli många misslyckanden, vilket i sin tur skulle leda till rubbad tilltro till samhällstjänsten som brottspåföljd.

Det finns dock vissa anstaltsintagna som skiljer sig från denna generella bild. Många av dem finns bland rattfylleristerna. Enligt kommitténs mening bör emellertid fängelsestraffet för rattfylleri ersättas av andra påföljder endast om dessa kan anses ha i huvudsak samma allmänpreventiva effekter. Det gäller enligt kommitténs uppfattning inte för samhällstjänst.

För att få samhällstjänsten att ändå ersätta fängelsestraff i största möjliga utsträckning måste man utforma de regler som bestämmer påföljdens användningsområde på ett oprecist sätt. Detta beror också på att någon speciell typ av lagöverträdare inte kan utpekas som särskilt lämpad för samhällstjänst. Enligt vad som tidigare angetts skulle påföljden i stället tillämpas på dem som med nuvarande praxis anses böra dömas till fängelse men där varken brottet eller gärningsmannens person anses vara hinder för samhällstjänst. Domstolarna skulle därför ställas inför en komplicerad urvalsprocess, vars slutresultat är svårt att förutse. Följden skulle kunna bli inte bara förändringar i påföljdspraxis av inte avsett slag utan också en ojämn och därmed orättvis rättstillämpning. De som brukar förlora på en sådan rättstillämpning är de socialt handikappade lagöverträdarna.

En annan viktig invändning mot samhällstjänst som påföljd är den principiella tveksamhet som ligger i att använda arbete som straff. Detta stöter också på svårigheter i förhållande till innehållet i artikel 4 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Att försöka undgå dessa invändningar genom att kräva ett formellt samtycke av lagöverträdaren för att påföljden skulle kunna användas medför i sin tur ytterligare principiella tveksamheter och komplicerade regler för påföljdsbestämningen. Man kan aldrig heller komma ifrån de svårigheter som måste vara förknippade med att i straffande syfte använda något som normalt ses som en förmån.

En ytterligare nackdel med samhällstjänst är svårigheterna att inom allmän verksamhet finna lämpliga arbetsuppgifter, uppgifter som annars inte skulle bli utförda och som ändå kan upplevas som meningsfulla av den dömde. Kommittén anser därför att samhällstjänsten borde bygga uteslutande på mer sysselsättningsbetonade uppgifter i ideella organisationers regi. Detta för emellertid med sig andra nackdelar. Verksamheten skulle inte få den stadga som man kan kräva av en straffverkställighet. Det skulle uppstå geografiska skillnader och kontinuiteten skulle bli otillfredsställande. Det skulle också kunna uppstå konflikter mellan organisationernas ideella karaktär och det drag av myndighetsutövning som måste följa av den kontroll och rapporteringsskyldighet som följer med straffverkställigheten. Genom dessa brister i verkställigheten skulle samhällstjänstens möjligheter att bli en ersättning för fängelsestraff ytterligare minska.

Samhällstjänsten måste också få en mycket individuell utformning. På grund härav är den svår att placera in i ett system med påföljder som

sinsemellan skiljer sig åt i fråga om svårhet. Det skulle bli svårt att klart ange hur samhällstjänsten förhöll sig till andra påföljder. Detta skulle menligt inverka på överskådligheten i systemet, vilket skulle kunna få oenhetlighet i rättstillämpningen till följd. Den individuella utformningen skulle också kunna ge upphov till att verkställigheten uppfattades som orättvis av de dömda. I de inledande övervägandena framhöll visserligen kommittén att det inte bör finnas några principiella hinder mot att även individuellt utformade påföljder införs. Dessa måste emellertid då ha fördelar som uppväger denna olägenhet och det gäller enligt kommitténs uppfattning inte för samhällstjänst.

Det finns alltså många skäl som talar mot att samhällstjänst införs i det svenska påföljdssystemet. På grund härav och då det enligt kommitténs mening är högst osäkert om samhällstjänst skulle leda till att färre fängelsestraff än eljest ådömdes, anser kommittén att inte heller samhällstjänst bör införas i det svenska påföljdssystemet. Kommittén föreslår därför inte någon påföljd av denna art.

Utan tvekan finns det emellertid många positiva inslag i samhällstjänsten som det vore värdefullt att ta till vara, även om den inte kan utgöra en del av påföljdssystemet. Framför allt skulle det kunna vara till nytta för de anstaltsintagna att som avbrott i anstaltsvistelsen få delta i aktiviteter bestående av samhällsnyttiga insatser. Detta leder visserligen inte till att antalet anstaltsintagna minskar eller att anstaltsresurser frigörs och faller därför egentligen utanför kommitténs uppdrag, men kommittén vill ändå i detta sammanhang peka på de möjligheter som finns att på andra sätt använda samhällstjänsten. Det finns också redan inom anstaltsvården ett par institut som skulle kunna tänkas för sådan verksamhet. Det ena är frigångsinstitutet och det andra är fritidsverksamhet utom anstalten enligt 14 § KvaL.

Frigång innebär att den intagne medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalten. Frigången är i första hand avsedd för dem som är placerade i lokalanstalt, men även riksanstaltsplacerade kan komma i fråga, om det finns särskilda skäl för det. Frigångaren skall uppbära avtalsenlig lön från sitt arbete utom anstalten. Vid frigång till studier eller kurser utgår utbildningsbidrag från arbetsmarknadsverket, om studierna är godkända som arbetsmarknadsutbildning. I andra fall kan det bli fråga om statliga studiestöd i skilda former. Om ingen annan ersättning utgår, erhåller emellertid intagen, som under frigång studerar eller genomgår utbildning, praktik eller yrkesorientering, studieersättning av kriminalvårdsverket med f. n. 3:90 kr/tim. enligt vanliga regler om ersättning till intagna. Dessutom kan i sådana fall kostbidrag utgå till frigångaren med högst 25 kr/dag. Frigångare som uppbär avtalsenlig lön eller fullt studiestöd betalar annars s. k. dagersättning med 25 kr till anstalten. I vissa fall reduceras dock dagersättningens storlek. Kriminalvården svarar för alla frigångares resor till arbetet eller studierna.

Samhällstjänst av det slag som har skisserats i detta kapitel skulle i och för sig kunna utövas inom frigångsinstitutets ram. Några författningsändringar skulle egentligen inte behövas. Ett problem skulle visserligen ersättningsfrågorna kunna vara. Oavlönad samhällstjänst skulle få svårt att locka de intagna från de avlönade sysselsättningarna på anstalten. I samhällstjänstens idé ligger visserligen att den skall vara oavlönad, men problemet bör ändå

kunna lösas genom att frigångare som fullgör samhällstjänst får normal studieersättning från anstalten på samma sätt som redan sker vid vissa andra former av frigång.

Ändå är det tveksamt om frigångsinstitutet är den bästa formen för samhällstjänst för anstaltsintagna. Samhällstjänst är en verksamhet som i princip skall förekomma på den dömdes fritid. Tanken är nämligen att samhällstjänsten skall innebära en viss begränsning av denna. Under arbetstid skall han vara sysselsatt med annat. Enligt kommitténs mening är det därför riktigare att samhällstjänst för anstaltsintagna äger rum i form av fritidsverksamhet utom anstalten enligt 14 § KvaL.

Enligt denna bestämmelse bör 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. Den intagne kan på egen hand få delta i sådan verksamhet, men det kan också ske under tillsyn av någon från kriminalvården.

Den verksamhet som förekommer vid kriminalvårdsanstalten i Haparanda under beteckningen samhällstjänst äger rum i denna form. Det är också fullt möjligt att låta intagna ägna sig åt samhällsnyttiga insatser i ideella och liknande organisationers regi med stöd av denna bestämmelse. Någon författningsändring är i och för sig inte nödvändig. S. k. § 14-verksamhet skall visserligen vara ägnad att underlätta den intagnes anpassning i samhället, medan samhällstjänst som brottspåföljd enligt kommitténs mening inte skulle väljas med detta syfte. Det är emellertid en annan sak att använda samhällstjänstliknande verksamhet som en fritidsaktivitet under en anstaltsplacering. I ett sådant läge kan verksamheten säkert vara ägnad att underlätta samhällsanpassningen.

Kommittén föreslår därför att man inom anstaltsvården i större utsträckning än som skett hittills lokalt undersöker möjligheterna att inom ramen för den s. k. § 14-verksamheten engagera ideella och liknande organisationer för att sysselsätta intagna med sådana uppgifter som kommittén har tänkt sig för samhällstjänsten.

6 Kontraktsvård

6.1 Inledning

Den sista av de nya sanktionsformer, som kommittén enligt sina direktiv har att särskilt överväga, är s. k. kontraktsvård. Denna sanktionsform förekommer eller har förekommit i vissa delstater i USA under benämningen civil commitment. I huvudsak innebär den att narkotikamissbrukare, som har övertygats om brott, i vissa fall kan erbjudas att undergå vård för sitt missbruk enligt ett särskilt behandlingsprogram i stället för att ådömas vanlig straffrättslig påföljd. Påföljden har i Sverige kommit att kallas kontraktsvård, eftersom missbrukarens åtagande brukar manifesteras i skriftlig form.

Begreppet kontraktsvård är redan vedertaget inom missbruksvården. Där förekommer redan vårdformer som betecknas som kontraktsvård. Någon entydig innebörd har begreppet emellertid inte. I alla vårdformer, där frivillighet är en förutsättning för vården, måste något slag av överenskommelse om vården anses ha träffats mellan behandlaren och vårdtagaren. I allmänhet sker detta helt formlöst, t. ex. genom att vårdtagaren infinner sig vid vårdinrättningen. Därutöver förekommer emellertid inom missbruksvården skriftliga handlingar av olika slag som är avsedda att uppfattas som kontrakt rörande vården. Dessa är av mycket varierande innebörd och många är mer att beteckna som skriftliga ordningsregler än som avtal om vård. En utförlig behandling av frågan om kontrakt inom missbruksvården jämte en presentation av de vårdkontrakt som förekommer har gjorts i kontraktsvårdsutredningens betänkande (Ds S 1980:3) Kontraktsvård inom socialtjänsten.

Vad kommittén har att utreda är emellertid inte kontraktvård inom missbruksvården över huvud taget utan den speciella form därav som innebär att kontraktsvården används som en brottspåföljd, vilket alltså innebär att lagöverträdaren ges möjlighet att välja vård för sitt missbruk i stället för vanlig straffrättslig påföljd.

Alla vårdkontrakt inom kriminalvården innebär emellertid inte kontraktsvård i denna mening. I vissa stater i USA används i inte ringa utsträckning vårdkontrakt inom frivården utan att man för den skull kan tala om kontraktsvård som brottspåföljd. Kontrakt används numera även på något håll inom den svenska frivården. Ett efter domen upprättat kontrakt, vari den dömde förbinder sig att undergå viss vård, innebär emellertid inte kontraktsvård i denna mening, inte ens om kontraktets uppfyllande utgör ett villkor för frivårdens fortbestånd. För att kontraktsvården skall kunna ses som en alternativ brottspåföljd fordras att kontraktet föreligger redan vid domstill-

fället och att domstolen med stöd av detta kontrakt har möjlighet att ersätta en vanlig brottspåföljd med vården.

6.2 Kontraktsvård i andra länder

Förebilden till sanktionsformen kontraktsvård hittar man som sagt i vissa delstater i USA. I Europa förekommer däremot såvitt känt inte någon påföljd av detta slag. I Frankrike lär det visserligen finnas ett liknande system, men det används inte som påföljd utan är knutet till en åtalsunderlåtelse.

I USA har det sedan början av 1960-talet funnits en typ av tvångsvård för narkotikamissbrukare under benämningen *civil commitment* (CC). Från början fanns det tre större CC-program, ett i delstaten New York, ett i Kalifornien och ett federalt program, men numera återstår endast programmet i Kalifornien och även detta har liten omfattning. Det finns flera skäl till att programmen läggs ned. Samtidigt som de är mycket resurskrävande är behandlingsresultaten dåliga. Annan narkomanvård byggs under tiden också ut väsentligt. Likaså införs underhållsbehandling med metadon.

I det kaliforniska CC-programmet ingick 1979 ca 1 300 missbrukare. Tre olika typer av missbrukare kan ingå: tvångsvis intagna, brottslingar som dömts till CC och frivilligt intagna. Över 90% av de intagna är ålagda CC av domstol som ersättning för ett fängelsestraff, vilket innebär att de har accepterat ett erbjudande av domstol att genomgå CC-vård i stället för vanlig straffrättslig påföljd. Resterande andel är tvångsvis intagna utan att ha begått brott. Några frivilligt intagna har inte funnits på flera år.

Vårdprogrammet omfattar sammanlagt sju år och är uppdelat på två faser. Den första perioden, som genomsnittligt omfattar sex månader, tillbringar missbrukaren på en speciell institution. Denna består av ett antal barackliknande byggnader med 60 platser i varje. Institutionen omgärdas av ett högt stängsel och bevakas av vakter. Programmet beskrivs som hårt och kontrollaspekten betonas. De intagna har fastlagt program åtta timmar om dagen fem dagar i veckan. Det kan innehålla studier och arbetsträning och är individuellt avpassat. Behandlingsinslag förekommer också.

Återstoden av vårdtiden tillbringar missbrukaren i öppen vård. Han har då en speciell övervakare. Vid återfall i missbruk kan han återintas på institutionen. Efter två år i öppen vård utan återfall i missbruk blir han utskriven från programmet.

CC används i Kalifornien i de flesta fall som en ersättning för fängelse. I regel rör det sig om fängelsestraff som överstiger ett år. När det gäller missbrukare som inte har begått brott har vårdresultaten däremot varit så dåliga, att vårdformen sällan används för denna kategori. En femårsuppföljning av ett CC-program visade att andelen genomförda vårdprogram under verksamhetens initialskede var 12%, medan siffran fyra år senare hade stigit till 22%.

Användningen av CC nådde sin höjdpunkt i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet men har sedan dess kraftigt minskat. De flesta CC-institutionerna har numera tagits i bruk för andra ändamål. I regel har de blivit fängelser. Det finns erfarenheter som tyder på att narkotikamissbruket blir mer långva-

rigt, om missbrukaren förvaras på särskilda institutioner och inte på vanliga fängelser med blandat klientel.

Som nämndes i samband med redogörelsen för samhällstjänst i andra länder förekommer inom kriminalvården i USA ett i stort sett oändligt antal påföljder eller påföljdsvarianter. Många av dem skulle kunna kallas kontraktsvård. Det normala för ett s. k. diversion program (se avsnitt 5.2.4) är nämligen, att den tilltalade i en eller annan form får förbinda sig att genomgå ett visst program, en viss aktivitet. I gengäld har han chans att undgå vanlig straffrättslig påföljd. Vad särskilt gäller möjligheterna att ersätta en vanlig påföljd med behandling, finns det sådana diversion programs inte bara för alkohol- och narkotikamissbrukare utan också för exempelvis trafiknykterhetsbrottslingar och familjemisshandlare.

Av särskilt intresse för vårt land kan de särskilda programmen för rattfyllerister vara. Dessa kan i princip ha två syften. Det ena är att ge utbildning i trafiksäkerhetsfrågor, det andra är att ge behandling mot alkoholmissbruk. Utbildningsprogrammens mål är dels att utveckla en medvetenhet om alkoholen och dess effekter, både i trafiken och över huvud taget i en människas liv, dels att förbättra den enskilda förmågan att fatta beslut angående det fortsatta användandet av alkohol i trafiken. Ett par exempel på sådana rattfylleriprogram kan ges.

I delstaten Tennessee kan den som kör motorfordon med 1,0‰ alkohol i blodet eller mer dömas till böter eller kortvarigt fängelsestraff och förlora körkortet på viss tid. Domstolen kan emellertid i stället för att ådöma någon av dessa påföljder erbjuda den tilltalade att gå i "bil- och alkoholskola" eller i vissa fall överföras till alkoholbehandling. Om åtagandet fullföljs, får körkortet behållas, alternativt ådöms ingen påföljd.

Skolan innehåller två "klasser". Den första används vid förstagångsbrott eller om lagöverträdaren inte tidigare fått liknande utbildning, blodalkoholhalten var mindre än 2,0‰ och det saknas tecken på alkoholproblem. Kursen omfattar fyra träffar och har till syfte att göra deltagarna medvetna om riskerna med att köra bil alkoholpåverkad. Man går igenom begrepp som blodalkoholhalt, påverkansgrad, förbränning av alkohol, medicinska följder, beslutsfattande m. m. Kursen kostar 40 $. Om begynnande alkoholproblem upptäcks hos någon av eleverna, kan denne överföras till behandling.

Den andra klassen används för personer med två eller tre trafiknykterhetsbrott, personer med alkoholproblem och personer med en blodalkoholhalt av mellan 2,0 och 3,0‰. De får inte tidigare ha genomgått alkoholbehandling. Denna kurs sträcker sig över sex månader och kostar 200 $. Man träffas en gång i veckan för diskussioner om alkohol och problem kring alkohol. Samtligas levervärden testas för att alkoholproblem skall upptäckas.

Personer med fler trafiknykterhetsbrott eller svårare alkoholproblem placeras i ett kliniskt behandlingsprogram på mellan sex och tolv månader. Kostnaden för detta är relaterad till lagöverträdarens inkomst. Var och en behandlas efter en individuell plan och det förekommer inslag av medicinsk vård, psykoterapi, antabusbehandling, social träning m. m.

I delstaten Kalifornien finns på många ställen möjlighet för en trafiknykterhetsbrottsling att delta i ett rehabiliteringsprogram i stället för att avtjäna ett fängelsestraff eller i stället för att få körkortet indraget. Ett sådant program innebär exempelvis ett års deltagande i gruppsamtal och enskilda

samtal under sammanlagt 64 timmar. Av dessa kan högst tolv timmar vara utbildning. Programmet är avgiftsbelagt och avgiftens storlek fastställs efter den dömdes inkomst.

Av rapporter som lagts fram på senare tid i USA framgår emellertid att endast rehabilitering, innefattande utbildning och behandling, sannolikt inte kan minska de övergripande problemen märkbart, i varje fall inte inom överskådlig tid. Endast i något enskilt projekt anser man sig ha uppnått vissa förbättringar.

Även i staten New Brunswick i Kanada finns en motsvarighet till dessa rattfylleriprogram. Det kallas impaired driving program. Det består av undervisning, demonstrationer och utställningar och används i stället för frihetsstraff. Det syftar till att utbilda och vårdmotivera lagöverträdarna samt minska risken för återfall genom en attityd- och beteendeförändring. Programmet består av en två timmars-lektion i veckan under två veckor. Det ådöms i form av en föreskrift vid probation. Påföljden har emellertid inget innehåll i övrigt och upphör så snart programmet har genomförts.

6.3 Tidigare utredningar

Frågan om införande av en svensk motsvarighet till civil commitmentsystemet i USA diskuterades första gången i riksdagen i samband med en motion (*mot. 1974:1255; m*) med yrkande att riksdagen skulle hemställa om tillsättande av en utredning rörande brottspåföljderna för narkotika- och alkoholmissbrukare. Till stöd för yrkandet anfördes bl. a. att det borde övervägas, att inom kriminalvården utforma ett vårdalternativ, som skulle kunna utgöra ett alternativ till fängelsevistelse, och att vederbörande missbrukare inom vissa ramar skulle ha möjlighet att själv välja det alternativ han föredrog. Yrkandet avslogs av riksdagen (JuU 1974:32), huvudsakligen med hänvisning dels till att BrB:s påföljdssystem ger möjlighet till nyanserat påföljdsval även beträffande lagöverträdare som missbrukar alkohol eller narkotika, dels till pågående utredningar, bl. a. *1971 års utredning om behandling av psykiskt avvikande.*

Denna utredning (SOU 1977:23) föreslog sedermera också en försöksverksamhet med kontraktsvård i Sverige. Försöket skulle utformas inom ramen för gällande lagstiftning genom tillämpning av 34 § KvaL. Försöksverksamheten skulle avse sådana som hade uppenbara narkotikaproblem och som hade dömts till fängelse i högst ett år, dock inte sådana som på grund av sin brottslighet bedömdes som farliga för annans liv eller hälsa eller som eljest gjort sig skyldiga till så allvarlig brottslighet att det av allmänpreventiva skäl skulle te sig betänkligt att underlåta frihetsberövande påföljd. Om lagöverträdaren befanns lämplig och förklarade sig villig att delta i narkomanvårdsprogrammet, skulle övervakningsnämnden kunna förordna om § 34-placering vid det sjukhus som handhade försöksverksamheten. När sjukhusvård inte längre ansågs erforderlig, skulle patienten skrivas ut till öppen vård, ofta i form av vistelse på behandlingshem eller liknande. Den polikliniska kontrollen skulle pågå så länge den ansågs erforderlig, dock längst till dess prövotiden efter villkorlig frigivning utgick.

Förslaget fick ett positivt mottagande under remissbehandlingen. Det har i

viss mån utgjort grund för det s. k. Ulleråkersförsöket (avsnitt 6.4).

Frågan om kontraktsvård av missbrukare behandlades också av *kontraktsvårdsutredningen* (Ds S 1980:3). Med utgångspunkt från det förslag till socialtjänst som då förelåg (prop. 1979/80:1) och som innebar att det inte skulle finnas andra möjligheter att vårda en vuxen missbrukare mot hans vilja än med stöd av en föreslagen lag om psykiatrisk vård i vissa fall (LPV) föreslog utredningen en försöksverksamhet med frivillig kontraktsvård inom nykterhets- och narkomanvården. Den speciella fråga som frivårdskommittén har ett utreda, nämligen frågan om kontraktsvård som brottspåföljd, togs däremot inte upp av utredningen.

Trafiksäkerhetsutredningen (TSU) tog i sitt betänkande (Ds K 1980:6) upp frågan om rehabilitering av personer dömda för trafiknykterhetsbrott. Bakgrunden var den verksamhet som pågår i USA med utbildning, syftande till bl. a. att utveckla en medvetenhet om alkoholen och dess effekter. Verksamheten beskrivs närmare i avsnitt 6.2.

TSU:s majoritet beräknade dock att en sådan verksamhet i Sverige skulle ha en mycket begränsad reducerande effekt på antalet personskadeolyckor med alkoholpåverkade förare. Det var därför inte ändamålsenligt att ägna krafter och resurser åt ett sådant program. I stället var det mer betydelsefullt med det starka sambandet mellan trafiknykterhetsbrott och annan kriminalitet. Frågan om åtgärder mot trafiknykterhetsbrottslingar borde därför få sin bedömning i anslutning till motsvarande åtgärder för andra brottslingar. Det vore mot denna bakgrund enligt TSU:s majoritet önskvärt, om frivårdskommittén vid behandlingen av frågan om alternativ till frihetsstraff ägnade uppmärksamhet åt lämpliga behandlingsformer för rattfyllerister.

I ett särskilt yttrande anförde en minoritet inom TSU (fp) att den inte kunde dela uppfattningen att rehabiliteringsåtgärder skulle ha liten effekt. Att så kraftigt sammankoppla alkoholförtäring vid bilkörning med kriminalitet i allmänhet var också att bortse från en del av problemet. Det var enligt minoriteten i stället lämpligt att starta försöksverksamhet i Sverige, där man vidare försöker utröna lämpliga rehabiliteringsåtgärder för att återanpassa rattfyllerister till goda bilförare.

I propositionen om riktlinjer för det framtida trafiksäkerhetsarbetet m. m. (prop. 1981/82:81), som baserades på bl. a. TSU:s förslag, anförde departementschefen, att det var av stort intresse att följa den utveckling av olika påföljdsformer som frivårdskommittén har på programmet samt att det för honom stod klart att frågan om påföljder för brott av nu aktuellt slag inte kan ses som enbart en trafiksäkerhetsfråga utan måste betraktas som en del av den allmänna kriminalpolitiken.

Utredningsminoritetens särskilda yttrande följdes sedermera upp med en motion till riksdagen (mot. 1981/82:1868). Vid sin behandling av motionen uttalade trafikutskottets majoritet (TU 1981/82:19 s. 27).

Enligt utskottets mening är det värdefullt att nya vägar prövas för att komma till rätta med det synnerligen allvarliga trafiksäkerhetsproblem som alkoholförtäring kan innebära. Den s. k. kontraktsvård som frivårdskommittén studerar innebär vård i enlighet med ett behandlingsprogram i stället för straff. Sådan vård synes till stor del kunna tillgodose de krav på rehabiliteringsåtgärder som motionärerna framställer. Frivårdskommitténs arbete kommer att medföra att förutsättningarna för att införa kontraktsvård i Sverige blir allsidigt bedömda. I avvaktan på denna bedömning synes motionen inte böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen följde utskottet i denna del.

Frågan om kontraktsvård som ett nytt alternativ till frihetsstraff togs inte upp i BRÅ-rapporten Nytt straffsystem. Den behandlades inte heller i det danska betänkandet Alternativer til frihedsstraf eller i den norska Kriminalmeldingen. Av de nordiska länderna är det endast i vårt land som kontraktsvården har visats ett särskilt intresse som alternativ till frihetsstraff.

Däremot togs frågan upp av *nordiska straffrättskommittén* i det tidigare nämnda betänkandet om alternativ till frihetsstraff. Kommittén sade sig, mot bakgrund av det samband som erfarenhetsmässigt föreligger mellan kriminalitet och missbruk, ha förståelse för att kontraktsvård har tilldragit sig intresse i den svenska kriminalpolitiska debatten. En lagreglering, genom vilken kontraktsvård i en eller annan form tas in i rättssystemet som en permanent institution, kräver emellertid enligt nordiska straffrättskommittén noggranna överväganden. En risk med denna sanktionsform kan vara att kravet på proportionalitet mellan brott och straff blir svårt att tillgodose, eftersom sanktionen bara kan användas på ett förhållandevis begränsat antal lagöverträdare och den praktiska användningen kan komma att bero på lokala verkställighetsresurser. Om kontraktsvård emellertid skulle visa sig vara ett effektivt medel att komma till rätta med missbruket, kan det dock enligt nordiska straffrättskommitténs uppfattning göras gällande att dessa invändningar inte väger särskilt tungt. Den svenska försöksverksamheten med kontraktsvård för narkotikamissbrukare (Ulleråkersförsöket) kommer därför enligt nordiska straffrättskommittén säkert att ge grund för fortsatta överväganden.

6.4 Ulleråkersförsöket

Av väsentlig betydelse för kommitténs ställningstaganden rörande sanktionsformen kontraktsvård är en försöksverksamhet som har ägt rum vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala. Försöket startade den 1 september 1979 och den sista intagningen i försöksprogrammet gjordes i augusti 1982.

Verksamheten baserades på en tidsbegränsad lag (1979:661), som gav domstol möjlighet att i mål om ansvar för brott, på vilket kunde följa fängelse, under vissa förutsättningar förklara målet vilande, medan den tilltalade undergick narkomanvård enligt särskild behandlingsplan. En av förutsättningarna för vilandeförklaring var att den tilltalade vanemässigt missbrukade narkotika. Vidare krävdes att den tilltalade vid huvudförhandling erkänt gärningen eller denna eljest blivit övertygande bevisad. Resultatet av vården skulle också kunna antas få betydelse vid påföljdsvalet. Vården byggde helt på frivillighet.

Vilandeförklaring var huvudsakligen avsedd att tillämpas i sådana situationer då brottet, med beaktande av vad som var känt rörande den tilltalades tidigare vandel, normalt skulle ha lett till fängelse men starka individualpreventiva skäl – såsom att han genom behandlingen lyckades frigöra sig från narkotikamissbruket – kunde föranleda en annan bedömning. Om den tilltalade klarade vården och inga nytillkomna omständigheter talade i annan riktning, borde man ha anledning räkna med att icke frihetsberövande påföljd skulle kunna ådömas. Om brottet var av sådan art att det redan från

början stod klart att frihetsstraff under alla förhållanden måste väljas av allmänpreventiva skäl – exempelvis vid särskilt allvarlig narkotikabrottslighet – borde sålunda vilandeförklaring inte tillämpas, liksom inte heller om det framstod som uppenbart att icke frihetsberövande påföljd skulle komma att tillämpas, oavsett om den tilltalade misskötte narkomanvårdsprogrammet.

Behandlingen inleddes med en vistelse på narkomanvårdskliniken vid Ulleråkers sjukhus under sex – åtta veckor. Härvid gjordes en medicinsk hälsokontroll av missbrukaren. Dessutom gjordes ansträngningar att få honom med i olika sociala sammanhang. Klinikvårdsdelen ägnades emellertid framför allt åt social planering. Det gällde anskaffande av bostad och arbete och en problemanalys, som skulle ligga till grund för det behandlingsprogram som skulle gälla under vårdtiden.

Efter sjukhusvistelsen fördes missbrukaren över till öppen vård. Han skulle då ha yrkesarbete eller liknande och bo i sitt hem men var skyldig att två gånger varje vecka infinna sig vid Ulleråkers, Danderyds eller Huddinge sjukhus för social och psykologisk rådgivning samt kontroll av att han var drogfri. Denna kontroll skedde genom kemiska test av urinprov.

Vården var alltså frivillig och den tilltalade skulle före dess början underteckna ett s. k. vårdkontrakt. Detta kontrakt är fogat som *bilaga 4* till betänkandet. Kontraktet hade inte någon juridisk betydelse utan fyllde främst en psykologisk funktion. Misskötsamhet från missbrukarens sida innebar emellertid att kontraktet ansågs "brutet". Det vilandeförklarade brottmålet skulle då snarast åter tas upp. Ett annat skäl att åter ta upp målet kunde vara att den tilltalade åtalades för nytt brott.

Om den tilltalade skötte behandlingen, skulle målet åter tas upp så snart som möjligt sedan ett år hade förflutit från beslutet om vilandeförklaring.

Av naturliga skäl blev förfarandet aktuellt i första hand för tilltalade som var bosatta inom Stockholms- och Uppsalaregionerna. Det kunde emellertid gälla även andra, som var beredda och hade praktiska möjligheter att under behandlingen vistas inom någon av dessa regioner.

Antalet sökande, antagna och intagna i försöksverksamheten framgår av *tab. 6.1*.

Tabell 6.1 Antalet sökande, antagna och intagna

	Sökande	Antagna	Intagna
September 1979–Augusti 1980	115	–	37
September 1980–Augusti 1981	98	43	24
September 1981–Augusti 1982	100	30	19
Summa	313	73*	80

*Antalet personer som av försöksledningen har godkänts för intagning i programmet. Under det första året skedde inte någon sådan prövning.

Under nästan hela det första året av försöksperioden skedde en ostrukturerad intagning, där den för dagen rådande platssituationen avgjorde om en sökande skulle tas in eller inte. Ingen bedömning av den sökandes motivation eller lämplighet i övrigt gjordes. Det gick dock inte att fortsätta med denna oselekterade intagning, eftersom arbetssituationen på vårdavdelningen blev

helt ohållbar och personalen inte orkade stanna kvar. Ett särskilt problem utgjorde också narkotikasmuggling till avdelningen. Från augusti 1980 ändrades därför avdelningsreglerna. Missbruk under sjukhusvistelsen tolererades inte längre. En ny analysmetod gjorde det möjligt att upptäcka haschrökning. Samtidigt infördes som gallringsinstrument en bedömning av den sökandes missbrukshistoria, och begäran om kontraktsvård bifölls endast där man kunde finna tecken till att klienten var motiverad att upphöra med sitt missbruk.

En av de personer som togs in under det andra året avskildes snart från programmet på grund av en dom på fängelse för brott som var begångna före intagningen. Totalt kom därför 79 personer att ingå i försöket. Av de 30 personer som antogs till programmet under det andra och det tredje året men sedan aldrig kom att tas in blev 7 avvisade på grund av platsbrist, medan 23 ådömdes annan påföljd av domstolen.

Man kan säga att gallringen bland de sökande blev hårdare ju längre försöket pågick. På grund härav har patienterna vid resultatredovisningen delats in i tre grupper efter tidpunkten för intagningen. Resultatet framgår av *tab. 6.2.*

Tabell 6.2 Utfallet av försöket med kontraktsvård

Intagnings-period	n	Kontrakts-brott under sluten vård	Påbörjat öppen vård	Kontrakts-brott under öppen vård	Genomförd kontrakts-vård
Första året	37	15 (40%)	22	18 (49%)	4 (11%)
Andra året	23	8 (35%)	15	6 (26%)	9 (39%)
Tredje året	19	8 (42%)	11	2 (11%)	9 (47%)
Totalt	79	31 (39%)	48	26 (33%)	22 (28%)

Alla som brutit kontraktet har emellertid inte, såsom var avsett, ådömts frihetsstraff. I förhållandevis många fall har påföljden trots kontraktsbrottet blivit skyddstillsyn och detta har varit särskilt vanligt i de fall då kontraktsbrottet inträffat i slutet av vårdtiden. Av *tab. 6.3* framgår påföljden efter kontraktsbrott.

Tabell 6.3 Påföljd efter kontraktsbrott

	Fängelse	Skyddstillsyn	Totalt
Första året	28	5	33
Andra året	8	6	14
Tredje året	10	0	10
Totalt	46	11	57

Att andelen skyddstillsynsdomar minskade under det tredje året kan sammanhänga med att riksåklagaren, efter påpekande från försöksledningen, då framhöll för åklagarmyndigheterna att de borde verka för att avsikten med lagstiftningen fullföljdes.

En slutlig utvärdering av försöket kommer inte att föreligga förrän man har följt upp hur det har gått för patienterna under ett år efter kontraktstidens

utgång. Den sista uppföljningen kan inte göras förrän i augusti 1984. Ändå har man från försöksledningens sida ansett sig kunna dra vissa slutsatser.

Det viktigaste resultatet av projektet anser man vara att man har lokaliserat ett nytt missbruksklientel som annars inte hade kommit i kontakt med missbruksvården. Det gäller de missbrukare som hamnat i "kåksvängen" i stället för i "vårdsvängen". Man anser sig nämligen ha funnit att vissa narkotikamissbrukare får avsevärt mer vård för sitt missbruk jämfört med andra, som avsevärt oftare döms till skyddstillsyn eller fängelse. De slutliga klientuppföljningar som gjorts tyder enligt försöksledningen också på att även många av dem som brutit kontraktet har minskat sitt missbruk. Kontraktsbrottet framstår för vissa som ett enstaka återfall. Många av dem har också hållit en fortsatt vårdkontakt med sjukhuset även efter kontraktsbrottet.

Försöksledningen anser sig vidare ha stöd för att påstå att kontraktsvårdstiden borde ha varit två år i stället för ett år. En annan olämplig följd av försöksverksamhetens uppläggning var att påföljdsvalet hölls öppet under hela kontraktstiden. Patienten visste inte säkert vad han riskerade genom ett kontraktsbrott och det fanns inte heller några garantier för att påföljdsvalet slutligt blev det som motiverades av missbrukarens uppträdande under kontraktstiden.

I övrigt anser försöksledningen det vara för tidigt att uttala sig om utfallet i sin helhet. Det anses naturligt att man hade inkörningsproblem, eftersom man handskades med ett manipulativt klientel. Vad man anser sig ha visat är att det går att genomföra en verksamhet av denna art, om än inte var som helst och med vilken personal som helst. Det står visserligen klart, att det inte går att bedriva en sådan verksamhet med ett helt oselekterat klientmaterial, men man håller det inte för uteslutet att domstolarna på sikt hade lärt sig att selektera bland missbruksklientelet, vilket de inte lyckades med under försökstiden. En permanent verksamhet skulle då inte kräva en selektion från sjukvårdens sida.

6.5 Överväganden och förslag

6.5.1 *Kontraktsvård som en ny straffrättslig reaktion*

Inledning

Med begreppet kontraktsvård avser kommittén alltså en straffrättslig reaktion som innebär, att en lagöverträdare frivilligt kan underkasta sig vård enligt en särskild vårdplan i stället för vanlig straffrättslig påföljd. Tanken bakom en sådan straffrättslig reaktion är att det hos vissa lagöverträdare finns ett missbruk som utgör orsaken till kriminaliteten och som är det som i första hand behöver bearbetas. Intresset av att lagöverträdaren avhåller sig från missbruk och därigenom inte återfaller i brott kan då vara starkare än intresset av att det begångna brottet leder till traditionell påföljd. Vid kontraktsvård kan samhället alltså sägas vara berett att välja annan reaktion på brottet än den gängse mot att lagöverträdaren underkastar sig vård för detta missbruk.

Som nämndes i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst (avsnitt 5.4.2.3) är antalet missbrukare bland de fängelsedömda stort. En av kriminalvården nyligen utförd undersökning av antalet narkotikamissbrukare bland huvuddelen av de nyintagna redovisas i *tab. 6.4.*

Tabell 6.4 Klassificering av nyintagna under 1983 som har en sammanlagd verkställighetstid överstigande två månader eller som är dömda till fängelse i kombination med skyddstillsyn med hänsyn till narkotikamissbruk

	Grova missbrukare	Missbrukare	Icke missbrukare	Summa intagna
Riksanstalt	408	351	1 293	2 052
Lokalanstalt	794	1 283	3 670	5 747
Summa	1 202	1 634	4 963	7 799
%	15,4	21,0	63,6	100

Källa: Kriminalvårdsstyrelsens rapport nr 1:1984.

Av andra undersökningar framgår att antalet alkoholmissbrukare är ungefär lika stort och att ungefär hälften av missbrukarna kan betecknas som blandmissbrukare. Andelen missbruksfria bland de anstaltsintagna kan därför uppskattas till ca 40%.

Det bör alltså finnas goda möjligheter att minska anstaltspopulationens storlek genom en alternativ påföljd, som är särskilt inriktad på missbruksklientelet.

Påföljdens för- och nackdelar

Fördelen med kontraktsvård som brottspåföljd är alltså att den är anpassad till missbruksklientelet och dess problem. Om man kan få kontraktsvården att träda i stället för ett fängelsestraff, som eljest skulle ha utdömts, står flera fördelar att vinna. I bästa fall kan den vård som den dömde underkastar sig bli så framgångsrik att han blir fri från sitt missbruk. Kontraktsvård är, som senare kommer att utvecklas, avsedd endast för sådana missbrukare som för tillfället är intresserade av vård för sitt missbruk. Det gäller att utnyttja sådana tillfällen i en missbrukskarriär, och genom kontraktsvård ges möjlighet att snabbt få in missbrukaren i lämpliga behandlingsformer. I vart fall är tanken att vård så gott som alltid är bättre för lagöverträdaren än fängelsestraff. Ett fängelsestraff antas nämligen i regel förlänga en missbrukskarriär. Det inverkar också på andra sätt menligt på den dömde.

Kontraktsvårdens fördelar antas alltså ligga på behandlingssidan. Frågan är emellertid vilken grund man har för detta antagande. Som nämndes i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst har en omfattande s. k. behandlingsforskning inte kunnat visa att någon åtgärd som vidtas mot lagöverträdare inom ramen för ett påföljdssystem ger bättre effekter än andra åtgärder. Detta gäller inte bara i fråga om frekvensen återfall utan också i fråga om andra mått på rehabilitering, exempelvis frigörandet från ett missbruk. Erfarenheter från USA vad gäller olika civil commitment-program är inte heller särskilt uppmuntrande. Flera sådana program lär ha lagts ned på grund av dåliga resultat. En femårsuppföljning av ett sådant program visade på en andel lyckade fall på 22%. I Ulleråkersförsöket visade det sig

t. o. m. nödvändigt med en noggrann selektion av klienterna för att vården över huvud taget skulle kunna genomföras.

För att kunna bedöma kontraktsvårdens förutsättningar för framgång måste man emellertid först definiera begreppet framgång. Hur stor andel av de dömda måste bli drogfria eller återfallsfria för att påföljden skall anses framgångsrik? Kommitténs uppgift är att undersöka om det kan anses vara möjligt att ersätta fängelsestraff med andra påföljder. Det är därför naturligt att begreppet framgång för kommitténs del definieras som ett resultat som är bättre än fängelsestraffets. Problemet är emellertid att man inte vet, om kontraktsvård ger ett bättre behandlingsresultat än fängelsestraff. Man vet inget om hur många intagna som faktiskt blir fria från sitt missbruk under en anstaltsvistelse. Det ligger nära till hands att tro att detta antal är litet. Då bortser man emellertid från de möjligheter som finns att inom ramen för anstaltsvård, främst i form av § 34-vistelse, bedriva narkomanvård.

Det är inte heller säkert att Ulleråkersförsökets utvärdering ger något svar på den frågan. Det är osäkert om det går att jämföra Ulleråkersklientelets resultat med en motsvarande grupp fängelseintagnas.

Som senare skall utvecklas behöver en kontraktsvårdspåföljd emellertid inte nödvändigtvis knytas till en behandlingsform av Ulleråkersmodellen. Det är också möjligt att knyta den till redan existerande vårdprogram som har visat sig mer framgångsrika. Det kan exempelvis vara vård i s. k. hem för vård eller boende eller familjevård. Även om sådana vårdformer inte har blivit föremål för vetenskapliga utvärderingar, har kunnat konstateras att många av dem har kunnat visa upp klienter som blivit fria från sitt missbruk. Det är därför inte uteslutet att man genom att knyta kontraktsvården till sådana vårdformer kan nå bättre vårdresultat. Att det blir så är dock inte säkert, eftersom dessa institutioner i dag i stor utsträckning väljer ut sina klienter ur ett annat klientel än det som skulle komma i fråga, om kontraktsvården görs till en brottspåföljd som skall ersätta fängelsestraff.

Utöver den tveksamhet som gäller i fråga om vårdresultatet har kontraktsvård också andra nackdelar som straffrättslig åtgärd. Ett påföljdssystem bör vara enkelt och överskådligt. Kontraktsvård skulle inte tillgodose detta önskemål. På grund av att påföljden skulle få en växlande utformning, beroende på lagöverträdarens vårdbehov och tillgången på behandlingsresurser, skulle den vara svår att infoga i ett enkelt påföljdssystem. Detta gäller i särskilt hög grad om den skulle knytas till en rad befintliga vårdformer av växlande utformning och intensitet och inte baseras på en speciell, särskilt uppbyggd vårdform som Ulleråkersmodellen. En annan följd av detta är att det skulle uppstå svårigheter att gradera de i straffsystemet ingående påföljdernas inbördes stränghet. Kravet på proportionalitet mellan brott och straff tillgodoses inte heller av en påföljd med så behandlingsinriktad utformning.

Att kontraktsvården ges en så individualpreventivt inriktad utformning skulle också leda till att de allmänpreventiva kraven blir dåligt tillgodosedda. Kontraktsvård borde därför om möjligt kombineras med någon annan påföljd eller lagtekniskt utformas på ett sätt som förstärker de allmänpreventiva effekterna.

Kontraktsvård medför vidare, som senare skall utvecklas, svårigheter i påföljdsvalet till följd av de problem som är förknippade med att välja ut de missbrukare som kan förväntas vara lämpade för den vård som står till buds.

Trots dessa nackdelar torde kontraktsvård, till skillnad från de flesta andra påföljder som diskuterats som nya alternativ till frihetsstraff, ha möjligheter att träda i stället för fängelsestraff. Detta beror emellertid inte så mycket på att påföljden för domstolarna framstår som lika ingripande som eller effektivare än ett fängelsestraff utan snarare på att samhället, som tidigare sagts, i vissa fall kan tänka sig att jämka sitt krav på reaktion på brottet för att ge plats för en som väsentligare uppfattad behandling av missbruksproblemen.

Detta innebär emellertid å andra sidan att vissa orättvisor byggs in i påföljdsvalet. Det faktum att endast missbrukare skulle kunna komma i fråga för påföljden, medan andra ådöms fängelsestraff, innebär en orättvisa. För det andra skulle kontraktsvården, som tidigare sagts, på grund av att den är helt inriktad på behandling få en individuellt växlande utformning. För det tredje skulle påföljdens innehåll vara helt beroende av tillgängliga behandlingsresurser, vilket gör påföljdsvalet avhängigt av tillgången på behandlingsplatser och i vissa fall även av den tilltalades bosättningsort.

Det kan också riktas principiella invändningar mot att en lagöverträdare ges inflytande över påföljdsvalet. Kontraktsskrivandet skulle kunna uppfattas som en uppgörelse med den tilltalade om samhällets reaktion på brottet. I vårt land brukar vi i regel motsätta oss sådana inslag i straffrättsskipningen. Lagöverträdarens inflytande över påföljdsvalet skulle emellertid vara mycket begränsat. Inflytandet inskränker sig till att han skulle kunna avböja ett erbjudande om att ett fängelsestraff skulle ersättas av kontraktsvård. Påföljdsvalet skulle därför även i sådana fall i huvudsak göras av domstolen.

En annan fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är om kontraktsvård skulle bli samhällsekonomiskt fördelaktigare än fängelse. Detta beror för det första på hur vården skulle utformas. Om det i vården skulle ingå klinikvård, står inga samhällsekonomiska fördelar att vinna vad avser detta inslag i vården. Andra vårdformer, som vård i behandlingshem och familjevård, skulle i detta avseende vara fördelaktigare. För det andra beror det på vårdtidens längd. För det tredje och framför allt beror det på i vad mån kontraktsvården skulle träda i stället för fängelsestraff och hur långa fängelsestraff den skulle komma att ersätta. Om den skulle ersätta andra påföljder, leder den i stället till ökade kostnader för samhället.

Frågan om de ekonomiska konsekvenserna av olika lösningar kompliceras för kommitténs del också av de särskilda direktiv till alla kommittéer (Dir 1984:5) som säger att förslag som läggs fram skall kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser inom utredningens område eller närliggande områden och att detta krav gäller oavsett om förslagen avser staten eller kommunerna.

Kommitténs slutsats

Kontraktsvård har enligt kommitténs mening en fördel som ställer den framför alla de övriga s. k. alternativ till frihetsstraff som har diskuterats. Kontraktsvård för alkohol- och narkotikamissbrukare synes nämligen ha goda förutsättningar att fungera som en ersättning för fängelsestraff.

Att det förhåller sig så har man inte minst fått ett intryck av i samband med den försöksverksamhet med kontraktsvård som har ägt rum vid Ulleråkers sjukhus. Man fick där ta emot ett klientel som var väsentligt mer brottsligt belastat än man från början hade räknat med. Detta är visserligen långt ifrån

något bevis för att kontraktsvården trätt i stället för fängelsestraff, men det ger ändå en känsla av att domstolarna är beredda att låta även tämligen kvalificerade lagöverträdare undgå fängelse, om alternativet innebär rimliga chanser för att de kan bli fria från ett avancerat missbruk.

Kommitténs uppgift är att finna nya påföljder som kan träda i stället för fängelsestraff. Kommitténs direktiv utpekar därvid ett antal nya påföljder som i första hand skulle kunna komma i fråga för detta. Det är därför naturligt att kommittén väger dessa påföljders för- och nackdelar mot varandra. Enligt kommitténs mening visar en sådan jämförelse att kontraktsvård måste anses vara den påföljd som har störst möjligheter att träda i stället för fängelsestraff och därför är den som i första hand bör komma i fråga för att införas i det svenska påföljdssystemet, om den kan ges sådan utformning och sådant innehåll att den också från andra synpunkter kan antas bli ett värdefullt komplement till påföljdssystemet.

Kontraktsvårdens behandlingseffekter är visserligen osäkra. Ulleråkersförsöket är ännu inte slutligt utvärderat och säkra slutsatser är svåra att dra. Som tidigare nämnts kan kontraktsvården emellertid knytas också till andra vårdformer, vars behandlingsresultat framstår som hoppingivande. Vidare bör de övriga negativa effekter som är förknippade med kontraktsvård som en straffrättslig reaktion kunna i vart fall begränsas genom att kontraktsvården ges en sådan straffrättslig och lagteknisk utformning att straffhotet och därmed de allmänpreventiva effekterna betonas. Hur det kan ske skall redovisas i det följande.

På dessa grunder föreslår kommittén att kontraktsvård införs som en straffrättslig reaktion i det svenska påföljdssystemet.

6.5.2 *Påföljdens användningsområde*

Kontraktsvård bör kunna komma i fråga bara för lagöverträdare som annars skulle ha ådömts fängelse. Inom ramen för skyddstillsyn finns andra möjligheter att ordna vård för den dömdes missbruk. En av avsikterna med kontraktsvården är nämligen att förhindra att en missbrukskarriär förlängs av en anstaltsvistelse. För att kunna lyckas anses kontraktsvården också vara i behov av att det i bakgrunden finns ett hot om fängelse riktat mot den dömde.

Kontraktsvård kan emellertid inte ersätta alla fängelsestraff. Framför allt kräver samhällsskyddet att svårare brott inte kan leda till kontraktsvård.

Enligt kommitténs mening förefaller en övre gräns vid två års fängelse rimlig. Brott som annars skulle ha lett till fängelse i mer än två år bör alltså inte kunna ersättas av kontraktsvård. När det gäller kortare fängelsestraff menar däremot kommittén, att kontraktsvården bör kunna ges en sådan utformning att allmänpreventionens krav kan anses tillgodosedda, även om fängelsestraffet i vissa fall skulle ersättas av kontraktsvård.

Under 1982 dömdes sammanlagt 16 592 personer till fängelse i två år eller mindre. Av dessa dömdes 638 till fängelse i mer än ett men högst två år. De flesta straffen var dock mycket korta. 10 057 personer dömdes till fängelse i två månader eller mindre. Man kan räkna med att över hälften av dem som dömts till fängelse i mer än två månader kan betecknas som missbrukare. Även bland de korttidsdömda finns många med allvarliga missbruk. Urvalet

bör således vara tillräckligt stort för att det skall vara meningsfullt att satsa på kontraktsvård som en del av påföljdssystemet.

En väsentlig fråga är om vissa typer av brott skall vara uteslutna från kontraktsvård. Huruvida rattfylleri skall kunna leda till kontraktsvård är en särskild fråga som behandlas senare (avsnitt 6.5.5). Men skall exempelvis typiska våldsbrottslingar kunna komma i fråga? En fråga är också, om det måste finnas ett orsakssamband mellan missbruket och brottet eller om exempelvis en narkotikamissbrukare skall kunna få kontraktsvård för skattebrott eller en alkoholmissbrukare för narkotikaförsäljning.

Enligt kommitténs mening behövs inga särskilda regler för detta. Som senare skall utvecklas måste det vara en förutsättning för kontraktsvård att missbrukaren är lämpad för vården. Notoriska våldsbrottslingar anses allmänt inte passa in i institutionernas behandlingsprogram och kommer därför att i stor utsträckning uteslutas genom att ingen är beredd att meddela dem vård. Att allvarligare fall av narkotikaförsäljning inte kan komma i fråga, följer av att behovet av skydd mot viss brottslighet skall beaktas. Över huvud taget är den riktigt grova brottsligheten undantagen genom tvåårsgränsen.

Att det bör finnas ett orsakssamband mellan missbruket och brottsligheten är enligt kommitténs mening också så självklart att det inte behöver uttryckas särskilt. "Planerade" brott som inte har något samband med missbruket bör knappast kunna leda till kontraktsvård. Det torde f. ö. i praktiken så gott som undantagslöst finnas ett sådant samband. Frågan har därför knappast något praktiskt intresse.

Kontraktsvård är alltså en påföljd som skall vara avsedd uteslutande för missbruksklientelet. Vad gäller avgränsningen av påföljdens användningsområde beträffande gärningsmannens person bör därför fråga vara om en missbrukare av alkohol eller narkotika. Psykisk sjukdom bör däremot inte kunna leda till kontraktsvård. Missbrukaren måste också vara i behov av vård. Det innebär att det skall vara fråga om ett fortgående och vanemässigt missbruk. Vårdbehovet kan vara socialt, medicinskt eller psykiskt. Det bör dock inte vara av tillfällig art. Det finns ingen anledning att använda kontraktsvård för det klientel, vars missbruk bedöms som lätt och övergående.

I kontraktsvårdens idé ligger att den skall kunna komma i fråga bara för den lagöverträdare som samtycker till vården. Frivillighet anses utgöra en av förutsättningarna för ett positivt behandlingsresultat. Behandlingsviljan skall t. o. m. manifesteras genom undertecknandet av ett vårdkontrakt, som visserligen inte skall ha någon civilrättslig betydelse men som ändå anses fylla en psykologisk funktion.

En andra förutsättning för kontraktsvård skall därför vara att missbrukaren är villig att undergå en viss bestämd vård enligt en särskild behandlingsplan.

Det är emellertid inte tillräckligt att missbrukaren är villig att undergå vård för sitt missbruk i stället för att avtjäna ett fängelsestraff. Som en tredje förutsättning för kontraktsvård bör uppställas att den tilltalade skall bedömas som lämpad för vården. Det finns flera orsaker till att en sådan förutsättning behöver gälla.

En är att den tilltalades samtycke har ett begränsat värde, eftersom det har tillkommit i en speciell situation. Samtycket utgör nämligen förutsättningen för att han skall undgå fängelsestraffet. Han har därför ofta andra motiv för

samtycket än en vilja att bli fri från sitt missbruk. Det går visserligen att utforma vårdavtalet främst vad gäller vårdens varaktighet på sådant sätt att omotiverade missbrukare avskräcks från vården. Det är inte givet att ett vårdprogram framstår som mer attraktivt än en anstaltsvistelse av samma längd. Det står ändå klart att den tilltalades samtycke ofta grundas på annat än en vårdmotivation. Samtycket är därför ett dåligt mått på en sådan och ett otillräckligt urvalskriterium.

Därmed skulle värdet av vårdkontraktet och det samtycke det manifesterar i sin helhet kunna ifrågasättas. Tanken är emellertid att det hot som ett fängelsestraff utgör skall kunna förmå missbrukaren att underkasta sig en vård som han annars inte är villig till. Det frivilliga valet mellan fängelse och vård skall därför kunna vara den öppning som behövs för att få missbrukaren att i vart fall tillfälligt avbryta sitt missbruk, även om behandlingsmotivationen inte är den rätta. I det avseende kan det frivilliga valet av påföljd, manifesterat i vårdkontraktet, vara av värde.

Genom ett lämplighetskrav har domstolarna också möjlighet att gallra bort vissa typer av brott och brottslingar som inte anses böra leda till kontraktsvård, trots att brottet inte är särskilt svårt.

En annan orsak, kanske den viktigaste, till att det bör ske en lämplighetsprövning är att långt ifrån alla vårdbehövande missbrukare anses kunna tillgodogöra sig vården. Vid Ulleråkersförsöket koncentrerade man exempelvis ansträngningarna enbart på missbrukare som av något tecken att döma var på väg ut ur sitt missbruk. Det kan synas som om vården inte skulle ha någon funktion att fylla i ett sådant fall, men tanken bakom försöket var att det fängelsestraff som eljest skulle ha ådömts sannolikt hade spolierat den påbörjade läkningsprocessen.

Förmodligen finns det också andra missbrukare än de som är på väg ur sitt missbruk som är motiverade för och lämpade för vård. Om olika behandlingsinstitutioner skall användas inom kontraktsvården, måste man beakta att dessa arbetar med olika typer av missbrukare. Detta gör att det inte är möjligt att författningsvis reglera vilka kategorier av missbrukare som bör kunna komma i fråga för kontraktsvård. Det lämplighetskriterium som således anses nödvändigt leder därför till att kontraktsvården måste belastas med en komplicerad urvalsprocess, som svårligen kan baseras på några enkla kriterier. Att uttrycka det som att kontraktsvård skall väljas i de fall den har chans att lyckas talar om vilken målsättning som gäller men är tyvärr inte till någon nämnvärd hjälp, vilket gör att urvalet ibland kan ge orättvisa resultat. Detta kan emellertid sägas vara en följd av påföljdens behandlingsinriktade utformning. Det är också något som bör beaktas i samband med frågan om påföljdens lagtekniska utformning. Genom en lämplig sådan utformning finns det nämligen vissa möjligheter att motverka de orättvisor som eljest skulle uppkomma i påföljdsvalet. Frågan behandlas i nästa avsnitt.

Svårigheterna i urvalet gör också att den institution som skall handha vården av missbrukaren måste få delta i denna lämplighetsprövning. Institutionen måste få ange vilka missbrukare den anser sig kunna ta emot. Olika institutioner arbetar som sagt med olika sorter av missbrukare och kan inte påtvingas sådana som inte passar in i dess behandlingsmönster. Därmed kommer påföljdsvalet visserligen att i praktiken avgöras, inte bara av domstolen, utan också av enskilda behandlare, men det är också en effekt av

påföljdens behandlingsinriktning.

Användningsområdet måste slutligen också begränsas av tillgången på behandlingsplatser. Antalet platser blir av naturliga skäl begränsat. I vissa fall kan det också bli fråga om en geografisk begränsning. Detta är någonting som skiljer kontraktsvården från andra brottspåföljder, men även detta sammanhänger med dess behandlingsinriktning. Begränsningen kan dock motverkas genom att kontraktsvården byggs upp på flera olika vårdformer. I avsnitt 6.5.4 behandlas frågan hur detta kan ske.

Om man sammanfattningsvis ser påföljdsvalet i stort, innebär dessa förslag rörande kontraktsvårdens tillämpningsområde följande. Om det finns tillgång på en vårdplats, krävs medgivande från fyra olika håll för att kontraktsvård skall komma till stånd. Vårdinstitutionen måste finna missbrukaren lämpad för den vård som erbjuds. Missbrukaren måste acceptera det vårdavtal som upprättas och förklara sig villig att genomgå vården i stället för ett eventuellt fängelsestraff. Som senare skall utvecklas (avsnitt 6.5.3.3 och 6.5.7) måste vidare missbrukarens hemkommun förklara sig villig att stå för sin del av vårdkostnaderna. Domstolen har dock det slutliga avgörandet. Domstolen har för det första att pröva om annan påföljd än fängelse inte kan komma i fråga. Den skall vidare pröva om allmänpreventiva och individualpreventiva krav blir tillgodosedda, om fängelsestraffet ersätts av kontraktsvård. Den skall slutligen också pröva om övriga förutsättningar för kontraktsvård är uppfyllda, om missbrukskriteriet är uppfyllt, om den tilltalades samtycke föreligger och om vårdinstitutionens bedömning av missbrukarens lämplighet för vården kan accepteras.

6.5.3 *Påföljdens utformning*

6.5.3.1 Olika tänkbara utformningar

Kontraktsvård kan utformas som en självständig påföljd i straffsystemet. Den kan också knytas till en frivårdspåföljd. En ytterligare lösning är att göra den till en form för verkställighet av fängelsestraff. Slutligen kan man också genom en processuell regel bereda utrymme för kontraktsvård, innan påföljdsvalet slutligt träffas. I det följande skall pekas på några tänkbara lagtekniska lösningar och deras fördelar och nackdelar.

§ 34-placering

Kontraktsvård skulle kunna verkställas i form av placering utom anstalt med stöd av 34 § KvaL (se kapitel 2). Kontraktsvården skulle då vara en form för verkställighet av fängelsestraff. Detta föreslogs också av utredningen om behandling av psykiskt avvikande, åtminstone vad gäller ett försöksstadium (avsnitt 6.3). Fördelen med en sådan lösning skulle främst vara att kontraktsvården skulle fungera som ett alternativ till enbart fängelsestraff. Lösningen skulle emellertid samtidigt leda till vissa svårigheter. Omständigheter som sammanhänger med kontraktsvårdens idé skulle göra att man tvingades till betydande avvikelser från de grundläggande tankarna bakom § 34-institutet.

Enligt gällande regler fordras särskilda skäl för beslut om en § 34-placering. Det torde då inte vara tillräckligt att den tilltalade är drogmissbrukare

och beredd att underkasta sig vård. En utvidgning av § 34-institutet skulle därför krävas.

En annan skillnad är att kontraktsvård bör påbörjas omedelbart efter domstolens avgörande, medan § 34-placering är avsedd att förekomma som en avslutning på straffverkställighet i anstalt. Kontraktsvård i form av § 34-placering skulle därför innebära, att den dömde utan domstolens kontroll redan från verkställighetens första dag placerades utom anstalten.

Det skulle också uppstå rent praktiska svårigheter, om de verkställande myndigheterna skulle förbereda och fatta beslut i frågan om kontraktsvård innan domstolen dömt i målet eller i vart fall innan verkställigheten tagit sin början.

Kontraktsvård i form av sluten sjukvård, vård på behandlingshem eller familjevård är väl förenlig med tankarna bakom § 34-institutet. Annorlunda förhåller det sig med kontraktsvård i form av öppen vård. Under sådan vård skulle klienten vistas i sitt hem. Detta stämmer mindre väl med att § 34-placering skall vara någorlunda jämförbar med anstaltsvistelse. Verkställighetsorganen kan därför inte beräknas vara beredda att mer regelmässigt medge § 34-placering i eget hem utan att en väsentlig utvidgning först görs av § 34-institutet.

Ett av de största problemen med att utforma kontraktsvård som en § 34-placering är emellertid att en sådan lösning inte är förenlig med tanken bakom kontraktsvården att den dömde vid kontraktsbrott skall avtjäna hela det straff som vården satts i stället för. § 34-placering räknas nämligen som strafftid. Det medför att vid tidpunkten för ett kontraktsbrott en stor del av strafftiden kan ha gått. Tidpunkten för villkorlig frigivning kan ha inträtt. Tanken med kontraktsvården kan då inte realiseras.

Det är således många nackdelar förenade med att utforma kontraktsvården som ett sätt att verkställa § 34-placering utom anstalt såsom detta institut f. n. är reglerat. En anpassning av § 34-institutet till kontraktsvården skulle kräva stora förändringar till men för dess normala användning. Om man önskar utforma kontraktsvården som en form för verkställighet av fängelsestraff, är det därför förmodligen en bättre lösning att konstruera ett nytt självständigt institut som är särskilt avpassat för sådan vård.

Villkor vid skyddstillsyn

Utredningen om behandling av psykiskt avvikande var även inne på tanken på en form av kontraktsvård inom ramen för föreskrifter efter dom på skyddstillsyn. Det skulle då röra sig om dom på skyddstillsyn med föreskrift om missbruksvård. Det är emellertid tveksamt om kontraktsvård bör bygga på en sådan lagteknisk lösning.

Den väsentligaste invändningen mot ett sådant system är, att det är tveksamt om kontraktsvården då skulle fungera som ett alternativ till fängelsestraff. Det kan i stället förmodas att kontraktsvården skulle användas för att skärpa en skyddstillsyn som även eljest skulle ha ådömts lagöverträdaren.

Ett annat skäl mot denna lösning är att kontraktsvården på ett enkelt sätt bör kunna omvandlas till ovillkorligt fängelse vid kontraktsbrott, medan det vad gäller skyddstillsyn är en omständligare process att undanröja påföljden på grund av enbart villkorsbrott.

Ett tredje skäl mot att utforma kontraktsvård som en form av skyddstillsyn kan vara att domstolen, när den skall mäta ut ett nytt straff efter att skyddstillsynen har undanröjts, skall ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av domen på skyddstillsyn (28 kap. 9 § BrB). Om man önskar att ett kontraktsbrott skall leda till att hela det alternativa straffet skall avtjänas, är denna utformning därför inte lämplig. Tanken med kontraktsvården är ju att den dömde inte till någon del skall räknas till godo en vårdtid som inte har fullföljts.

En ytterligare invändning mot denna lösning är att kontraktsvården skulle framstå som mer bestämd av en myndighet än av den dömde själv. Det inslag av frivillighet som anses utgöra en väsentlig förutsättning för kontraktsvården skulle undanskymmas.

Villkorligt fängelse

En annan möjlighet, som då ligger närmare till hands, är att knyta kontraktsvården till den av kommittén tidigare föreslagna påföljden villkorligt fängelse (se avsnitt 3.3 och 5.5.1). Detta skulle i och för sig kunna ske i form av en föreskrift vid villkorligt fängelse. En annan möjlighet är att helt reservera påföljden för olika former av kontraktsvård. En dom på villkorligt fängelse skulle då kunna meddelas endast om den tilltalade förklarade sig villig att genomgå missbruksvård av visst bestämt slag.

Det finns flera fördelar med denna lösning. En är att möjligheterna att kontraktsvården skulle fungera som ett alternativ till endast fängelse blir större. Villkorligt fängelse konstruerades nämligen så, att en fängelsedom skulle vara en förutsättning för att påföljdsformen skulle kunna komma i fråga. En annan fördel är att påföljdens allmänpreventiva effekter skulle stärkas till följd av det konkreta straffhot som vilade över lagöverträdaren. Tack vare det utmätta fängelsestraffet skulle också proportionaliteten mellan brottet och straffet markeras. En ytterligare fördel med denna lösning är att det villkorligt medgivna anståndet skulle kunna förverkas i sin helhet vid ett kontraktsbrott. Någon avräkning av vad som har verkställts av det villkorliga fängelsestraffet skulle inte behöva ske. Slutligen skulle en dom på villkorligt fängelse också kunna innebära en större press på missbrukaren att genomföra vården genom att han hela tiden visste vad han riskerade vid ett misslyckande.

En effekt av denna lösning är att vårdkontraktet och dess sanktionshot skulle komma att ha mindre egen betydelse vid sidan av det villkorliga anståndet. Kontraktet skulle därför möjligen kunna slopas och tonvikten i påföljden i stället läggas på det villkorliga anståndet med straffverkställigheten. Det kan diskuteras om detta skall ses som en för- eller nackdel för denna lösning.

Uppskjuten dom

Försöksverksamheten med kontraktsvård i Uppsala utformades lagtekniskt efter ett institut som enligt engelsk rätt kan tillämpas i motsvarande situationer. Engelsk domstol har möjlighet att "defer sentence", dvs. förklara målet vilande viss tid i avbidan på att den dömde exempelvis undergår viss vård eller behandling (se avsnitt 7.8).

Redan när försöksverksamheten beslutades framhölls, att denna lagtekniska lösning hade vissa nackdelar och kanske inte var den bästa för det fall att kontraktsvård skulle införlivas med svensk lagstiftning som ett permanent institut (prop. 1978/79:182 s. 10). Lösningen kan sålunda anses strida mot principen att brottmål skall avgöras så snabbt som möjligt. Särskilt anmärkningsvärt är att med denna lösning, till skillnad från alla andra, inte ens skuldfrågan skulle avgöras vid den förhandling där kontraktsvården beslutades. Erfarenheten visar att så långa uppskov med skuldfrågans avgörande kan vara negativ.

En annan nackdel, som f. ö. kommit att ställa till problem i försöksverksamheten, är att det inte skulle finnas några garantier för att påföljden blev fängelse efter ett kontraktsbrott. Genom att någon alternativ påföljd inte skulle bestämmas före kontraktsvården, skulle ett kontraktsbrott inte anses utgöra misskötsamhet under straffverkställighet. Något upptrappat påföljdsval skulle då inte vara nödvändigt. Tvärtom visar erfarenheten att domstolarna har haft en viss benägenhet att vid påföljdsvalet i mildrande riktning beakta den genomgångna kontraktsvården, även om denna har misslyckats. En sådan "vacklande" domstolspraxis skulle snart bli känd bland kontraktsvårdsklientelet och följden skulle kunna bli en allmänt utbredd ovilja att fullfölja kontraktsvården. Denna effekt har framkommit under Ulleråkersförsöket.

Mellandom

När försöksverksamheten beslutades, diskuterades också möjligheten att meddela ett slags mellandom i skuldfrågan. Departementschefen ansåg att detta förslag var beaktansvärt, om kontraktsvård i framtiden skulle göras till ett permanent institut. En mellandom innebär att domstolen inte avgör hela den fråga som har väckts i rättegången utan bara en viss talan, som i sin tur är avgörande för prövningen av annan talan i målet. Mellandom är f. n. bara tillåten i tvistemål, inte i brottmål.

Med en sådan lagteknisk lösning elimineras, jämfört med uppskjuten dom, nackdelen att skuldfrågan förblir oavgjord under en längre tid. Övriga nackdelar kvarstår dock. Några garantier för valet av påföljd efter kontraktsbrott skulle inte finnas och det skulle därför finnas risk att domstolen tillgodoräknade även en kontraktsvård som hade misslyckats med de negativa effekter som detta skulle kunna få på den allmänna behandlingsmotivationen. Även för den tilltalades skull borde påföljdsvalet, inkluderande reaktionen vid kontraktsbrott, vara så definitivt som möjligt redan när kontraktsvården bestämdes. Dessutom är det tveksamt, om man permanent bör införa en speciell processuell form som är avsedd uteslutande för en speciell situation.

Kommitténs slutsats

Det ligger i kontraktsvårdens idé att ett kontraktsbrott mer eller mindre automatiskt skall leda fram till att den egentliga straffverkställigheten – fängelsestraffets – ersätter vården. Det bör därför finnas en nära lagteknisk koppling mellan det straff som egentligen skulle ha verkställts och den vård som lagöverträdaren tack vare ett frivilligt åtagande i stället underkastas. Detta förhållande gör att kontraktsvården i möjligaste mån bör baseras på ett

huvudstraff. Kontraktsvården bör därför inte utgöra en självständig påföljd i straffsystemet utan i stället kopplas till någon annan påföljd för att denna effekt skall uppnås.

Vad sedan gäller valet mellan att göra kontraktsvården till en form för verkställighet av fängelsestraff och att göra den till ett inslag i påföljdssystemet, förordar kommittén det senare alternativet. Om kontraktsvården görs till uteslutande ett inslag i verkställighetssystemet, skulle den som tidigare nämnts undandras domstolarnas inflytande. Ett verkställighetsorgan skulle då genast efter domen kunna ändra ett fängelsestraff, som domstolen av olika skäl funnit nödvändigt, till kontraktsvård utan något annat frihetsberövande än den institutionsvård som kan ingå däri. Inte minst av praktiska orsaker skulle det med en sådan lösning också bli svårt att verkställa ett fängelsestraff i form av kontraktsvård redan från första verkställighetsdagen, vilket anses väsentligt från behandlingssynpunkt. Det går visserligen att lösa dessa svårigheter genom att låta domstolen besluta att fängelsestraffet skulle verkställas i form av kontraktsvård. Man har emellertid då förlorat den väsentligaste fördelen med att göra kontraktsvården till en verkställighetsform, nämligen att säkerställa att den används uteslutande som ett alternativ till frihetsstraff. En ytterligare väsentlig nackdel med att göra kontraktsvården till en verkställighetsform är de svårigheter som skulle uppstå vid strafftidsberäkningen vid ett kontraktsbrott.

Vad sedan gäller valet mellan olika påföljdsformer menar kommittén, att de flesta fördelarna är förknippade med att knyta kontraktsvården till den av kommittén tidigare föreslagna påföljden villkorligt fängelse. Som kommittén konstaterade i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst (avsnitt 5.5.4.1), är villkorligt fängelse väl lämpat för att ge s. k. nya alternativa påföljder en lämplig lagteknisk utformning. Kontraktsvård bör då inte heller fogas till villkorligt fängelse i form av enbart en föreskrift, utan påföljden bör i stället uteslutande användas för kontraktsvård. Det innebär att villkorligt anstånd med verkställigheten av ett fängelsestraff skall få medges endast om förutsättningar för kontraktsvård föreligger. Villkorligt fängelse skall då inte heller, såsom kommittén föreslog i sitt delbetänkande, finnas i många olika former.

Som också påpekades i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst har denna lagtekniska lösning flera fördelar. Utöver de fördelar som tidigare nämnts bör framhållas, att de individuella olikheter i verkställigheten och de orättvisor i samband med påföljdsvalet som är oundvikliga på grund av påföljdens behandlingsinriktning skulle motverkas. Kontraktsvård i form av villkorligt fängelse innebär nämligen, att alla kontraktsvårdsklienter åtminstone har det gemensamt, att ett konkretiserat hot om fängelsestraff vilar över dem, oavsett hur själva vården gestaltar sig i det enskilda fallet.

Att utforma kontraktsvården som villkorligt fängelse ger dock inte fullständiga garantier för att den skulle leda till ett minskat antal frihetsberövanden. Om villkorligt fängelse med kontraktsvård används i stället för andra frivårdspåföljder och om antalet misslyckanden och återfall i brott blir stort, kan det tvärtom bli ett ökat antal frihetsberövanden. Det är därför väsentligt att domstolarna använder den nya påföljden endast i de fall de annars skulle ha valt fängelse. Det är också nödvändigt att på olika sätt försöka begränsa längden av de frihetsberövanden som är oundvikliga efter misslyckanden i

vården och återfall i brott. Man löper f. ö. i samband med reformer av denna art alltid risk att få effekter som är motsatta de eftersträvade. Sådana risker var också förknippade med införandet av fängelsestraff i kombination med skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB och med sänkningen av minimitiden för fängelsestraff till 14 dagar. Denna risk kan därför inte utgöra något hinder mot att knyta kontraktsvården till villkorligt fängelse.

Kommittén föreslår därför att kontraktsvård införs i påföljdssystemet i form av villkorligt fängelse.

6.5.3.2 Prövotid

Villkorligt fängelse innebär alltså att den dömde får anstånd med verkställigheten av fängelsestraffet mot att han fullgör vissa skyldigheter. Om han efter en viss tid inte återfallit i brott eller brutit sina förpliktelser, behöver han inte avtjäna fängelsestraffet. Denna tid kallas prövotid.

Även vid skyddstillsyn löper en prövotid. Denna är tre år. I delbetänkandet Frivårdspåföljder föreslog kommittén att prövotiden skulle minskas till ett år och motsvara övervakningstiden. Förslaget har emellertid inte medfört någon lagändring. I samma betänkande föreslog kommittén att villkorligt fängelse skulle ha en prövotid på två år eller, om straffet var sex månader eller lägre, ett år.

Om villkorligt fängelse kombineras med kontraktsvård, är flera lösningar tänkbara beträffande prövotiden. Det naturligaste vore att låta prövotiden bestämmas av vårdtidens längd. Som senare skall utvecklas skall kontraktsvård emellertid kunna förekomma i många olika former och med skiftande vårdtider. De möjligheter till enhetlighet som finns bör tillvaratas. Till detta kommer att påföljdens allmänpreventiva effekter främst ligger i det vilande straffhot som anståndet med verkställigheten utgör. Alltför korta prövotider bör därför inte förekomma. Prövotiden bör därför inte vara knuten till vårdtidens längd.

Vidare bör, som senare skall utvecklas, villkorligt fängelse med kontraktsvård även vara förenat med reguljär övervakning av den dömde. Det gör att en meningsfull verkställighet kan äga rum även efter vårdtidens slut.

Kommittén föreslår av dessa skäl att en enhetlig prövotid skall gälla vid dom på villkorligt fängelse. Denna bör inte vara kortare än längsta tänkbara vårdtid. Prövotiden föreslås därför till två år oavsett längden på det utmätta fängelsestraffet. Under denna tid skall den dömde avhålla sig från brott, fullfölja det fastställda vårdavtalet och uppfylla de förpliktelser som följer med frivårdens övervakning av honom. Om han inte gör det, kan det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat.

Detta förslag innebär emellertid att prövotiden skulle bli längre vid skyddstillsyn än vid villkorligt fängelse, trots att villkorligt fängelse skall anses vara en mer ingripande påföljd än skyddstillsyn. Att kommitténs tidigare förslag om en förkortning av skyddstillsynens prövotid inte ledde till lagstiftning berodde på att det ansågs föreligga en påtaglig risk för att det grundläggande målet för kommitténs samtliga reformförslag – att öka utrymmet för kriminalvård i frihet – skulle kunna motverkas, om påföljdstiden minskades till en tredjedel (prop. 1982/83:85 s. 82).

Som kommittén redovisade i sitt delbetänkande (SOU 1981:90, avsnitt

11.5) finns det goda skäl för en förkortning av skyddstillsynens påföljdstid. Även vid en kortare prövotid än den nuvarande har man mer än väl täckt in den från återfallssynpunkt mest riskabla tiden. Behovet av att även vid återfall under skyddstillsynens tredje prövotidsår kunna undanröja påföljden och bestämma en annan påföljd avser i praktiken en mycket liten andel av det totala skyddstillsynsklientelet. Detsamma gäller behovet att kunna ställa den dömde under övervakning även under denna tid. Den sistnämnda möjligheten är också principiellt tveksam, eftersom den innebär en straffskärpning som inte motiveras av brottets svårhet.

Problemet med att villkorligt fängelse skulle få en kortare påföljdstid än skyddstillsyn skulle i och för sig kunna lösas genom att även det villkorliga fängelsets prövotid blev tre år. Det är emellertid enligt kommitténs mening varken påkallat eller lämpligt med en så lång påföljdstid i det fallet. Att minska skyddstillsynens prövotid till två år är vidare en åtgärd som skulle få väsentligt mindre praktisk betydelse än den sänkning till ett år som kommittén föreslog i delbetänkandet. På grund härav och då det alltså finns goda skäl för en sådan sänkning, föreslår kommittén att både skyddstillsyn och villkorligt fängelse skall ha en prövotid på två år.

6.5.3.3. Förfarandet

Initiativet till kontraktsvård

Vad gäller det processuella och praktiska förfarandet i samband med kontraktsvård är frågan för det första hur tanken på kontraktsvård bör aktualiseras i ett enskilt fall. Det naturligaste och bästa är att frågan aktualiseras redan på personutredningsstadiet. När fråga är om ett brott som, enligt vad då kan bedömas, kan komma att leda till ett fängelsestraff och övriga kriterier för kontraktsvård är uppfyllda, bör det därför på personutredningsstadiet undersökas om någon lämplig behandlingsform finns. Det bör då ankomma på den som föranstaltar om personutredningen att ta kontakt med en lämplig vårdinstitution för att efterhöra om det finns någon plats för den tilltalade, om institutionen är beredd att lämna vård till denne och hur ett vårdavtal skulle se ut.

Det är emellertid tänkbart att skyddskonsulenten och personundersökaren i vissa fall av mer eller mindre principiella skäl skulle tveka att initiera frågan om kontraktsvård. Ett väsentligt syfte med personutredningen och dess påföljdsförslag är nämligen att klarlägga de individualpreventiva förutsättningarna för olika påföljder. Villkorligt fängelse med kontraktsvård är däremot avsedd att komma i fråga enbart som en ersättning för fängelsestraff, dvs. i praktiken endast i ett läge då de allmänpreventiva kraven börjar väga över de individualpreventiva. Ett förslag om kontraktsvård skulle då kunna upplevas som ett påstående att någon annan påföljd än fängelse egentligen inte kan komma i fråga.

I detta ligger också en risk att kontraktsvården kan komma att ersätta även andra påföljder än fängelsestraff. Även om domstolen i och för sig hade varit beredd att välja kriminalvård i frihet, kan den på grund av att ett intressant behandlingsalternativ har tagits fram komma att ändå döma till villkorligt fängelse.

Enligt kommitténs mening skall man inte överdriva dessa risker och svårigheter. Man torde kunna utgå från att de flesta som kan vara aktuella för kontraktsvård kommer att vara häktade, medan personutredningen pågår. Det torde då finnas större skäl än eljest att räkna med att påföljden kan komma att bli fängelse. Ändå bör det pekas på ett par andra sätt på vilka frågan om kontraktsvård skulle kunna aktualiseras.

För det första kan domstolen i samband med att den beslutar om personundersökning eller inhämtar ett yttrande från skyddskonsulenten anmoda personutredaren att särskilt utreda förutsättningarna för kontraktsvård i de fall en sådan påföljd enligt domstolens mening kan bli aktuell. För det andra kan frågan om kontraktsvård aktualiseras först i samband med huvudförhandlingen, varvid förhandlingen skjuts upp och fortsätts eller tas om så snart förutsättningarna för kontraktsvård har kunnat utredas. Även i sistnämnda fall bör det vara frivårdens uppgift att företa denna utredning.

Enligt kommitténs mening bör frågan om kontraktsvård kunna aktualiseras på alla de här beskrivna sätten. Det går ändå inte att komma ifrån, att det är den förstnämnda metoden som är den mest lämpliga och den sistnämnda som är mest tids- och resurskrävande. Kommittén förordar därför att frågan i regel aktualiseras i samband med personutredningen. Ändå bör domstolen i de fall så är möjligt ta sådant initiativ i frågan som nyss nämnts, men detta bör inte vara någon förutsättning för personutredarens agerande. Ett nära samarbete mellan domstolen och frivården i dessa frågor är av betydelse.

Eftersom det blir frivårdens uppgift att ta fram lämpliga vårdavtal att använda för kontraktsvård, är det av vikt att frivårdstjänstemännen får och även skaffar sig god information om de vårdformer som kan användas i samband med kontraktsvård.

I ärendets beredning måste också ingå kontakt med den tilltalades hemkommun. Kommunen måste nämligen förr eller senare bära kostnadsansvaret för vården (se vidare avsnitt 6.5.7). En kontraktsvårdsplacering måste därför, som tidigare nämnts, föregås av kommunens godkännande och det måste vara frivårdens sak att inhämta detta.

Resultatet av utredningen bör presenteras för rätten i samband med personundersökning eller yttrande från skyddskonsulent. I utredningen bör ingå ett åtagande från en vårdinstitution att bereda den tilltalade vård samt en särskild plan för denna vård. Rätten måste av utredningen kunna få besked om vårdens innehåll och längd samt vilka närmare förpliktelser för vårdtagaren som skall gälla, exempelvis i fråga om krav på drogfrihet. Kommunens kostnadsåtagande bör också ingå i utredningen.

Den tilltalades samtycke

En förutsättning för villkorligt fängelse skall vara att den tilltalade förklarar sig villig att undergå vård enligt en framtagen plan. Detta samtycke måste komma till uttryck på något sätt. Som kommittén konstaterade inledningsvis arbetar många institutioner redan med skriftliga handlingar av olika slag som är avsedda att uppfattas som kontrakt rörande vården. Dessa bör kunna användas även inom kontraktsvården. Andra institutioner, som är aktuella för kontraktsvård, bör ta fram liknande handlingar. Ett exempel på hur ett vårdkontrakt kan utformas finns intaget som *bilaga 4* till betänkandet. Ex-

emplet är hämtat från Ulleråkersförsöket. Något slags avtal bör sålunda alltid ingås mellan vårdinrättningen och missbrukaren, och i regel bör det utformas i ett kontrakt. Ju större krav på missbrukaren som avtalet innebär, desto viktigare är det att dessa konkretiseras i skriftlig form. Någon egentlig civilrättslig betydelse skall detta avtal alltså inte ha, utan det syftar främst till att precisera den dömdes och vårdinrättningens förpliktelser. Det skall även ha en psykologisk funktion som påtryckningsmedel mot den dömde. De straffrättsliga följderna av ett brott mot avtalet skall däremot framgå av författningsregleringen.

Kontraktet bör finnas undertecknat redan i samband med att personutredningen redovisas för domstolen. Om kontrakt inte används, får den tilltalades samtycke till vården inhämtas vid huvudförhandlingen. Som nämndes i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst (avsnitt 5.5.2.2), kan detta visserligen i undantagsfall leda till att missbrukaren kan ådra sig ett frihetsstraff som hade kunnat undvikas, men det är en effekt av kravet på samtycke som måste accepteras.

Personutredningen kan bli tidskrävande

Ett större problem är att det naturligtvis finns risk att personutredningen blir tidskrävande, när kontraktsvård är aktuell. Samtidigt får man som tidigare sagts räkna med att många kontraktsvårdskandidater är häktade. När den tilltalade är häktad, skall huvudförhandling normalt hållas inom en vecka från den dag då åtalet väcktes (45 kap. 14 § andra stycket RB). Anstånd kan emellertid medges om ytterligare åtgärder för målets beredande är nödvändiga. I regel bör det dock vara möjligt att slutföra även en personutredning som leder till kontraktsvård i normal tid. Det kan knappast heller accepteras att häktade kontraktsvårdskandidater mer regelmässigt får sina häktningstider förlängda.

Villkorade vårdåtaganden

Problemet förstoras emellertid av att vissa vårdinstitutioner arbetar med långdragna intagningsförfaranden. Det förekommer exempelvis att slutligt beslut om intagning inte meddelas förrän efter viss prövotid eller först när den sökande har godkänts av personalen och övriga klienter på institutionen. Exempelvis framgår av behandlingshemmens antagningspraxis, att närmare 20 av de drygt 50 hem som är öppna för vuxna missbrukare har en på ett eller annat sätt fördröjd intagning. I vissa fall sträcker sig intagningsförfarandet över flera veckor, innan slutligt intagningsbeslut meddelas. Över huvud taget torde de flesta behandlingshemmen kräva någon form av personlig kontakt med missbrukaren, innan de kan lova en intagning.

Sådana förfaranden låter sig av naturliga skäl inte förenas med kontraktsvård som används såsom brottspåföljd. Påföljder kan inte ådömas på prov. Problemet är naturligtvis störst, när den tilltalade är häktad i målet. I och med att dom på villkorligt fängelse har meddelats, kan den dömde inte längre hållas häktad. Han kan inte heller häktas på nytt, om han inte får stanna i vården. Han befinner sig alltså på fri fot i avvaktan på ett nytt beslut i påföljdsfrågan. Ett sådant beslut kan fattas först efter en viss tid. Även i de fall då den tilltalade inte är häktad kan detta system leda till olyckliga resultat

så till vida att det kan innebära att förutsättningarna för den meddelade domen helt ändras.

Det finns flera sätt att komma till rätta med eller i vart fall mildra verkningarna av dessa förfaranden. Det första är helt enkelt att inte använda behandlingshem som inte är beredda att göra avsteg från detta intagningsförfarande i samband med kontraktsvård. Som senare skall utvecklas är det emellertid önskvärt att kunna använda olika behandlingsformer inom kontraktsvården. Det är därför inte bra att behöva avstå från en rad institutioner, däribland ett par av de största behandlingshemmen, av vad som kan framstå som formella skäl. Det är därför ingen bra lösning.

Det bästa sättet är i stället att under utredningstiden ordna en kontakt mellan missbrukaren och den tilltänkta vårdinstitutionen för att på så sätt ge underlag för ett antagningsbeslut. Detta kan ske genom att missbrukaren får besöka vårdinstitutionen. Om han är häktad, kan ett sådant besök anordnas med stöd av 13 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m. m. En förutsättning är emellertid då åklagarens medgivande och i regel också att häktet har möjlighet att tillhandahålla bevakningspersonal. Denna lösning är därför inte alltid användbar. För häktade torde därför en kontakt kunna ordnas enklare genom att personal från vårdinstitutionen besöker missbrukaren i häktet. Den ordningen är därför i regel att föredra.

Ett tredje sätt att komma till rätta med detta problem är att alltid inleda en verkställighet av kontraktsvård på ett sjukhus eller annat ställe där avgiftning och andra förberedelser av kontraktsvårdsplaceringen kan göras. Det finns då möjlighet att återföra den dömde till sjukhuset, om den tilltänkta placeringen inte kommer till stånd, och låta honom stanna där, till dess en ny kontraktsvårdsplacering har kunnat förberedas och beslutas eller ett nytt beslut i påföljdsfrågan har kunnat meddelas. Nackdelen med denna lösning är att sjukhuset i vissa fall skulle få fungera som enbart en uppsamlingsplats. Ett medicinskt behov av placeringen finns inte alltid. Att finna någon annan vårdinstitution som kan fylla denna funktion torde inte heller vara lätt. Kriminalvården disponerar inte några institutioner som är lämpade för denna uppgift. Det är inte lämpligt att exempelvis med stöd av det villkorade fängelsestraff som utdömts placera den dömde på en kriminalvårdsanstalt i avbidan på den nya påföljdsprövningen. Det återstår då att inrätta särskilda institutioner för detta ändamål. Förutom de ekonomiska svårigheter detta skulle medföra är problemet att dessa institutioner skulle behöva ha en god geografisk spridning, trots att klienttillströmningen skulle bli mycket liten. Det är därför ingen realistisk lösning.

En bättre lösning är att införa en bestämmelse som ger åklagaren möjlighet att få frågan om anståndet med verkställigheten av fängelsestraffet omprövad av domstolen, om den avsedda vården inte kommer till stånd. En sådan omprövning får emellertid inte diskvalificera den tilltalade från all kontraktsvård. Det behöver inte vara hans fel att vården inte kan anordnas. Det bör därför i ett sådant läge vara möjligt att ta fram ett nytt vårdavtal, och med stöd av detta bör domstolen kunna underlåta att förklara det villkorliga anståndet förverkat.

En sådan talan av åklagaren måste kommuniceras med den dömde och han skall ha rätt till muntlig förhandling i frågan (jfr 38 kap. 8 § BrB). Nämnd skall delta i avgörandet (jfr 38 kap. 6 § BrB). Prövningen tar därför tid. Man

måste räkna med att minst ett par veckor går, innan rätten kan fatta ett nytt beslut. Under tiden skulle den dömde vara på fri fot, trots att fråga ofta är om ett brottsbenäget klientel. Det kunde därför övervägas att komplettera en sådan omprövning med en möjlighet att omhänderta den dömde. Domstolen skulle då få två veckor – som är den maximala omhändertagandetiden – på sig att meddela ett nytt beslut i påföljdsfrågan. Beslut om omhändertagande skulle meddelas av övervakningsnämnden. Om nämndens ordförande utnyttjade sin rätt att i brådskande fall meddela beslut om omhändertagande (37 kap. 1 § BrB), skulle den dömde kunna tas om hand redan i samband med att han lämnade behandlingshemmet. I de fall då två veckor inte var en tillräcklig tid för att planera en ny kontraktsvård kunde möjlighet ges att ytterligare förlänga omhändertagandetiden. Det skulle kunna försvaras med att det i viss mån skedde med den dömdes samtycke. Han skulle ju alltid ha möjlighet att avstå från kontraktsvård och välja det ovillkorliga fängelsestraffet i stället. Ett krav på den dömdes samtycke för förlängt omhändertagande skulle kunna ställas upp.

Ett annat sätt att påskynda omprövningen vore att överlåta den på övervakningsnämnden. Övervakningsnämnderna har åtminstone hittills sammanträtt regelbundet och ärendet skulle kunna aktualiseras i nämnden på ett mer formlöst och därmed snabbare sätt av skyddskonsulenten. Det lämpliga i att en påföljdsfråga avgörs av annan myndighet än domstol kan visserligen ifrågasättas. Resultatet av nämndens prövning skulle dock bara kunna bli antingen kontraktsvård i annan form eller förverkande av det villkorligt medgivna anståndet med verkställigheten av det av domstol tidigare utmätta fängelsestraffet. Något hinder mot en sådan prövning från övervakningsnämndens sida borde inte finnas.

Det finns emellertid skäl av principiell art mot en sådan ordning. Den av domstolen fastställda påföljden har i dessa fall över huvud taget inte börjat verkställas. Det kan då inte anses lämpligt, att en övervakningsnämnd omprövar domstolens påföljdsbestämning. I stället bör samma ordning tillämpas som den som enligt 38 kap. 2 § BrB gäller för de fall att av domstolen beslutade överlämnanden för vård inom socialtjänsten eller enligt LVM inte leder till avsett resultat. Det bör alltså vara domstolens sak att ompröva sitt tidigare påföljdsbeslut och ta ställning till ett eventuellt nytt vårdavtal.

Ett annat sätt att begränsa verkningarna av långa personutredningstider och utdragna intagningsförfaranden är att minska kontraktsvårdens användningsområde så att den inte kan omfatta svårare brott. Därigenom skulle det antal fall minska, då konfliktsituationen mellan behovet av frihetsberövande och en avbruten behandlingsplacering uppstår. Som tidigare sagts bör högsta gränsen för meddelande av villkorligt fängelse sättas vid fängelsestraff på två år. Tvåårsgränsen innebär att kontraktsvården skulle omfatta även allvarlig brottslighet och ett brottsbenäget klientel. Om gränsen i stället sattes vid högst ett år, skulle behovet av frihetsberövande minska och det skulle inte te sig lika stötande att den dömde kunde komma att försättas på fri fot omedelbart efter att verkställigheten skulle ha tagit sin början. Om gränsen sattes vid ett i stället för två år skulle endast ett mindre antal lagöverträdare beröras. Av de 17 069 personer som under 1982 dömdes till fängelse hade, som tidigare nämnts, 638 en strafftid på mer än ett men högst två år. Bland dessa torde emellertid finnas många lagöverträdare för vilka kontraktsvård skulle

vara en lämplig påföljd. De brott som oftast leder till sådana straff är grov misshandel, våldtäkt, grov stöld, rån, grovt bedrägeri, mordbrand och narkotikabrott. För våldtäkt, mordbrand och grovt narkotikabrott är fängelse i två år den minsta tid som kan ådömas. Det är enligt kommitténs uppfattning därför inte lämpligt att på så sätt begränsa påföljdens användningsområde.

Kommitténs slutsats är i stället att det bör vara möjligt att komma till rätta med de flesta nackdelarna med utdragna intagningsförfaranden, om de möjligheter som finns att ordna en kontakt mellan den tilltalade och vårdinrättningen under utredningstiden utnyttjas och åklagaren dessutom ges möjlighet att få frågan om anståndet omprövad av domstol, om den avsedda vården inte kommer till stånd. Ytterligare åtgärder är enligt kommitténs mening inte erforderliga. Kommittén föreslår därför en sådan ordning.

Omedelbar verkställighet

Kontraktsvården bör ta sin början snarast möjligt. En dom på villkorligt fängelse bör därför gå i omedelbar verkställighet. Genom att påföljdsvalet baseras på den tilltalades samtycke, lägger inga rättssäkerhetsaspekter hinder i vägen för detta. Ändå kan det uppstå situationer där ett överklagande från den dömdes sida kan äga rum. Han kan exempelvis ha förnekat gärningen eller i första hand ha yrkat på skyddstillsyn och medgett kontraktsvård endast i andra hand. Det bör därför finnas möjlighet för domstolen att förordna om senarelagd verkställighet och för högre rätt att inhibera en påbörjad verkställighet.

I och med att verkställigheten inleds, börjar prövotiden att löpa. Avbrott i verkställigheten skall likaså motsvaras av avbrott i prövotiden.

6.5.3.4 Övervakning

Någon myndighet måste ha ansvaret för kontrollen av att vårdavtalet följs. Det är därför naturligt att även den som ådöms villkorligt fängelse står under överinseende av kriminalvården.

Det är flera fördelar förbundna med detta. Genom en sådan ordning blir det möjligt att inom kontraktsvården använda sig av vårdformer, som inte innefattar omhändertagande av den dömde, utan att verkställighetens innehåll blir helt uttunnat. En annan fördel är att det då också blir möjligt att inom ramen för kontraktsvård acceptera vårdtider av varierande längd i och med att kriminalvårdens tillsyn griper in och fortsätter verkställigheten så snart den avtalade vården har fullföljts.

Tanken är alltså att det skall finnas en tillsyn av den dömde som är subsidiär till själva kontraktsvården. Syftet med denna skall inte vara något annat än det som gäller för den övervakning av dömda som äger rum vid dom på skyddstillsyn. I tillsynsskyldigheten skall ingå att dels kontrollera att det uppgjorda vårdavtalet följs, dels delta i den sociala planering som i regel ingår i missbruksvården genom att bistå vårdinrättningen eller genom att komplettera dess insatser, dels svara för den fortsatta verkställigheten, när vården har fullföljts. Kontrollen innefattar då också en skyldighet att rapportera till åklagaren, om den avsedda vården inte kommer till stånd, för att åklagaren skall få möjlighet till vidare åtgärder.

Övervakningstiden bör vara densamma som den som gäller vid skyddstill-

syn, dvs. ett år. Det betyder att någon fullständig frivård inte kommer att äga rum i de fall institutionsvård pågår i ett år eller mer. Vården ger då själv påföljden ett tillräckligt innehåll. I likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn skall möjlighet dock finnas att förlänga eller återuppta övervakningen, om det påkallas av den dömdes uppträdande.

6.5.4 *Vårdens innehåll*

Kontraktsvårdens fördelar får antas ligga på behandlingssidan. Det är också en förutsättning för att kontraktsvård skall införas som brottspåföljd, att den kan bedömas vara ett effektivt medel att komma till rätta med missbruk av alkohol och narkotika. Det är därför väsentligt vilket innehåll vården ges.

För kommitténs del står emellertid de straffrättsliga frågorna i förgrunden. Kommittén saknar möjligheter att – och bör inte heller – lägga fram några detaljerade förslag rörande kontraktsvårdens innehåll. Kommittén ser i stället som sin uppgift att dra upp allmänna riktlinjer och ramar för vården och sedan framför allt lämna förslag till hur denna kan placeras in i påföljdssystemet.

Det finns i vart fall två lösningar på frågan hur vården skulle kunna utformas. Den ena är att utforma vården efter de civil commitment-system som finns i USA, vilken är den vårdform som initierat tanken på att införa kontraktsvård i det svenska påföljdssystemet och som också tjänat som förebild för försöksverksamheten i Uppsala. Den andra är att anknyta kontraktsvården till redan existerande vårdformer, t. ex. vård i behandlingshem och familjevård.

Ulleråkersmodellen

Ulleråkersmodellen innebär att kontraktsvården inleds med en viss tids sluten vård på ett sjukhus. I början av försöksverksamheten var denna tid angiven till sex–åtta veckor, men den tenderade under försökets gång att bli allt längre beroende på svårigheter med den sociala planeringen.

Under den slutna vården skall det förekomma avgiftning och medicinsk hälsokontroll av missbrukaren. Tiden på sjukhuset används sedan till att få med klienten i olika sociala sammanhang dels genom socialkurativ verksamhet, att ordna bostad och arbete åt klienten osv., dels genom social och psykologisk hjälp på sjukhuset. Det sistnämnda kan röra sig om psykoterapi men också om att fylla kunskapsbrister, social träning, fysisk träning och allmän aktivering av klienten. Det rör sig således inte om några aktiviteter som bara kan utföras på sjukhus eller som ens är speciellt lämpade för sjukhusvård. Det kan därför övervägas om kontraktsvårdens inledningsskede kan förläggas till andra institutioner än sjukhus.

Den slutna vården följs enligt denna modell av öppenvård. Denna fortgår under den återstående påföljdstiden. Denna var i Ulleråkersmodellen ett år men bör, enligt de erfarenheter som man vann där, helst vara två år. Under denna skall klienten regelbundet, exempelvis två gånger i veckan, infinna sig på en öppenvårdsmottagning på hemorten för kontroll av drogfriheten. Samtidigt skall de socialkurativa och psykoterapeutiska insatserna fortsättas. Det görs en uppföljning av klientens bostads- och arbetsförhållanden och han får fortsatt stöd och hjälp samt är utsatt för viss kontroll.

I Ulleråkersmodellen skulle vårdens innehåll inte betonas så mycket. Väsentligare skulle vara att man får möjlighet att undvika den anstaltsvistelse som eljest skulle ägt rum och samtidigt använda denna anstaltsvistelse som ett hot mot missbrukaren för att få honom att sluta med sitt missbruk. I själva vården skulle det väsentligaste vara avgiftningen och den sociala planeringen, som går ut på att placera missbrukaren i ett normalt socialt sammanhang med arbete och bostad.

Fördelen med Ulleråkersmodellen är att den slutna vården skulle kunna förläggas till reguljära narkomanvårdskliniker och därmed få en viss geografisk spridning. Nackdelen är att den skulle vara resurskrävande. Om Ulleråkers uppläggning av vårdens utformning skulle ge bättre eller sämre behandlingsresultat än andra modeller, är inte möjligt att säga.

Anknytning till befintliga vårdformer

En annan möjlighet är som sagt att utnyttja befintliga vårdformer för kontraktsvård. Efter en dom på kontraktsvård skulle den dömde då underkastas de speciella regler i fråga om vårdens omfattning och innehåll som gäller för vårdformen i fråga. Själva påföljdens funktion skulle endast vara att fungera som ett straffhot, som skulle utlösas vid kontraktsbrott. I övrigt skulle påföljdens innehåll helt bero på vilken vårdform som valdes i det enskilda fallet.

Denna lösning skulle förmodligen innebära att vårdens innehåll generellt sett skulle ges en större betydelse än de yttre formerna. De flesta behandlingshem torde t. ex. lägga ned stor möda på att utforma vården på det sätt som förmodas ge bäst resultat.

Missbruksvård förekommer i många olika former. Förutom den sjukhusvård av missbrukare som förekommer och som i allmänhet närmast innebär avgiftning äger vård i frivilliga former rum på bl. a. hem för vård eller boende samt i s. k. familjevård.

Öppen vård förekommer vid s. k. alkoholpolikliniker, läkarmottagningar och vårdcentraler för narkotikamissbrukare.

Hem för vård eller boende kan vara vårdanstalter för alkoholmissbrukare, behandlingshem för alkohol- och narkotikamissbrukare samt inackorderingshem och enskilda vårdhem.

Det finns ett 50-tal *vårdanstalter för alkoholmissbrukare* med ca 2 300 platser. Behandlingsinnehållet är mycket varierande mellan anstalterna. Det förekommer verkstadsarbete, jordbruksarbete, handräckningsarbete, studier, medicinsk och social rehabilitering, individual- och gruppterapi, fritidsaktiviteter m. m. Vårdprogrammen är i regel individualiserade. Även vårdtiderna bestäms från fall till fall. I regel är de dock på minst två månader, men det förekommer vårdtider på upp till ett år.

Det finns minst 75 *behandlingshem för narkotikamissbrukare.* Av dessa är drygt 50 öppna för vuxna missbrukare. Även på dessa varierar vårdinnehållet och inslagen är i huvudsak desamma som vårdanstalternas. De flesta hem har schemalagda aktiviteter under större delen av dagen. På andra äger arbetet eller studierna rum utanför hemmet. Vårdtiderna varierar mellan tre månader och två år, men på de flesta hemmen är vårdtiden sex–tolv månader.

En vistelse på ett behandlingshem kan ha följande innehåll.

Vistelsen inleds med ett intagningssamtal, viss provtagning och vid behov avgiftning. Vården går från stor restriktivitet till allt större frihet och eget ansvarstagande. Utslussningen i samhället sker gärna successivt. Veckan kan innehålla ca 40 timmars schemalagda aktiviteter. Det mesta är arbete och/eller studier, men även gruppaktiviteter med terapeutiskt syfte, social och fysisk träning samt studiecirklar i t. ex. musik och konsthantverk är vanliga. Det är också vanligt att arbetet består av skötsel och underhåll av hemmet.

Det finns ett mycket stort antal *inackorderingshem* för alkoholmissbrukare och *enskilda vårdhem* för missbrukare. Totalt rör det sig om ca 130 hem. Här är variationerna mycket stora. Vid vissa förekommer behandlingsinslag, medan andra närmast är att se som en form av skyddat boende för missbrukare.

Vad gäller frågan om förekommande vårdtider kan uppgifter erhållas från en enkät som kontraktsvårdsutredningen tillställde 95 vårdinstitutioner. Bland dessa ingick samtliga vårdanstalter för alkoholmissbrukare och samtliga motivationshem och behandlingshem för narkotikamissbrukare samt ett större antal psykiatriska kliniker. Enkäten gjordes sommaren 1979, alltså före socialtjänstreformen. Svaren visade bl. a. följande.

På de allmänna vårdanstalterna förband sig de flesta frivilligt intagna patienterna att stanna sex månader på anstalten. Vid inskrivning på de enskilda anstalterna bestämdes den planerade vårdtiden i allmänhet till mellan två och fyra månader. Tider upp till nio månader förekom dock. Behandlingshemmen hade en planerad behandlingstid av i genomsnitt sex till tolv månader. På de psykiatriska kliniker som bedriver akutvård varierade den planerade vårdtiden från några dagar till några veckor. Tiden på kliniker med längre tids vård rörde sig om en eller annan månad.

Den faktiska vårdtiden blev dock på många institutioner kortare än den avtalade eller planerade. Den genomsnittliga faktiska vårdtiden på institutionerna visade sig vara två till tre månader för vårdanstalterna och oftast något kortare än planerat på de psykiatriska klinikerna. På behandlingshemmen blev tiden däremot i flertalet fall som planerat. Då bortses naturligtvis från dem som avvikit eller eljest avbrutit vården. Sådana avbrott förekom sällan vid de allmänna vårdanstalterna. Vid de enskilda vårdanstalterna var antalet avbrott mycket växlande mellan anstalterna. Behandlingshemmen och de psykiatriska klinikerna beräknade i genomsnitt avbrotten till mindre än hälften av fallen.

Till vårdtiden skall sedan läggas den tid som i många fall är planerad för en successiv utslussning i samhället. Eftervården är ofta indelad i olika faser som kännetecknas av allt större frihet och ansvarstagande.

Familjevård för alkoholmissbrukare har förekommit i många år. Numera förekommer det framför allt i Stockholms och Göteborgs kommuner, men totalt svarar familjevården för en mycket liten andel av den totala nykterhetsvården.

Familjevård för narkotikamissbrukare förekommer inom ramen för ett antal mindre enheter, som arbetar speciellt med familjevård för vuxna missbrukare. Sådana enheter förekommer i tre former.

Det är för det första s. k. storfosterhem och liknande hem, där familjemedlemmarna arbetar mer eller mindre yrkesmässigt utan att vara anställda av någon myndighet eller institution. Hemmen tar ofta emot tre–fem placering-

ar samtidigt. De flesta tar enbart emot barn och ungdomar, men några tar också emot vuxna. Antalet sådana hem kan beräknas till högst 100 i hela landet. Vårdkostnaden är i regel förhållandevis hög för denna form av familjevård.

Den andra formen utgörs av s. k. kontrakterade familjehem. Den innebär att en kommun eller ett landsting kontrakterar ett familjehem och garanterar en viss minimiinkomst, oavsett om det har någon klient eller ej. I gengäld är hemmet tvunget att ta emot de missbrukare som kommunen vill placera där. Eftersom erfarenheterna av denna familjevårdsform är mycket delade, kontrakteras numera knappast några nya hem.

Den tredje formen innebär att ett antal hem slår sig samman i ett samarbetsprojekt. De har några få särskilt anställda personer som sköter administration och myndighetskontakter. Det första projektet av detta slag var Smålandsgårdar, som numera drivs av en stiftelse, där kriminalvårdsstyrelsen, försäkringsbranschen och Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL) är intressenter. Smålandsgårdar arbetar huvudsakligen med klienter som är intagna på kriminalvårdsanstalt och som placeras i familjevård med stöd av 34 § KvaL. Smålandsgårdar består av ett 20-tal hem i Växjötrakten, de flesta lantbruk. Erfarenheterna är positiva. Vårdtiden är minst åtta månader. Relativt stränga krav ställs på klienterna. De innebär bl. a. förbud att under viss tid ensam lämna familjen, förbud mot användning av droger, krav att delta i familjens normala sysslor och krav att ta itu med den sociala situationen.

En annorlunda uppläggning har föreningen Skånegårdar. Den består av ett vårdhem och åtta familjehem, samtliga jordbruk. Stiftelsen samarbetar med Malmöhus läns landsting. Vårdtider på ett till ett och ett halvt år eftersträvas och även här präglas verksamheten av att klienterna har fasta regler att följa.

I Stockholmsområdet finns två projekt på familjevårdsområdet där kriminalvården är engagerad. Socialförvaltningen i Stockholm driver en familjevårdsenhet, i vilken kriminalvården medverkar. Dessutom arbetar frivårdens behandlingscentral och skyddsvärnet i Stockholm med familjevårdsplaceringar.

Utöver dessa tre former prövas familjevård också i anslutning till olika narkomanvårdsenheter, bl. a. i Göteborg och Malmö. Därutöver finns en del försöksprojekt av mindre omfattning. Många eller kanske de flesta placeringar av vuxna missbrukare i enskilt hem sker dock alltjämt utan stöd av någon särskild enhet för missbruks- eller familjevård.

Att anknyta kontraktsvården till sådana former av missbruksvård som här har beskrivits skulle innebära den fördelen att kontraktsvården skulle kunna bli mindre resurskrävande för samhället än om den utformades efter Ullerråkersmodellen. Detta är emellertid inte säkert utan beror på vårdens art och omfattning. Den kan också medföra en kostnadsökning för landsting och kommuner.

Nackdelen med denna utformning av kontraktsvården är att påföljdens användningsområde i högre grad skulle bestämmas av tillgången på behandlingsplatser, att de geografiska orättvisorna blir större och att påföljdsvalet på grund härav skulle bli mer slumpmässigt. En annan väsentlig nackdel är att påföljden skulle få en individuellt mycket växlande utformning. Det

skulle inte bli någon enhetlighet i verkställigheten och variationerna skulle inte bero på brottets svårhet utan på bostadsort, platstillgång samt missbrukets art och omfattning.

Kommitténs slutsats

Kommitténs ställningstagande i fråga om kontraktsvård innebär ett accepterande av att fängelsestraff i vissa fall bör kunna ersättas av missbruksvård. I och med detta ser kommittén det som naturligt och angeläget att alla de olika former av missbruksvård som nu finns eller sedermera kommer fram och som domstolarna kan acceptera som en ersättning för fängelsestraff utnyttjas för denna nya påföljd. Det betyder att det i och för sig inte bör finnas några hinder mot att kontraktsvård kan förekomma i form av öppen poliklinisk vård, vård på olika hem för vård eller boende eller familjevård. Härigenom åstadkoms en större valfrihet mellan olika vårdformer och det blir också möjligt att på ett bättre sätt få med vårdformer i kontraktsvården som är lämpliga för alkoholmissbrukare.

Däremot bör i vart fall f. n. inte någon särskild form av kontraktsvård enligt Ulleråkersmodellen byggas upp. En förutsättning för att en kostnadskrävande behandlingsorganisation av denna art skall byggas upp och göras i stort sett heltäckande över landet måste enligt kommitténs mening vara, att den har visat sig eller kan antas vara ett mer verksamt medel att komma till rätta med alkohol- och narkotikamissbruk än andra påföljdsformer och vårdformer. Det är för tidigt att dra några slutliga slutsatser av försöksverksamheten vid Ulleråkers sjukhus, eftersom man ännu inte hunnit analysera och förklara de resultat som där nåddes. I avvaktan på en slutlig utvärdering av försöket bör därför inte någon speciell vårdform av denna art utvecklas.

Valet av vårdform

Att kontraktsvården baseras på befintliga vårdformer innebär att den kommer att finnas i många olika skepnader med varierande vårdtider, regler och behandlingsinnehåll. Frågan är då efter vilka kriterier – behandlingsbehovet eller brottets art och svårhet – som en vårdform skall väljas i det enskilda fallet.

Enligt kommitténs mening är det ofrånkomligt att det är missbrukets art och omfattning samt behovet av vård som får bestämma vilken vårdform som skall väljas. Som tidigare sagts skall endast den som är lämpad för vården kunna komma i fråga, och de svårigheter i urvalet av klienter som detta kan medföra leder till att även den institution som skall handha vården av missbrukaren måste få delta i urvalet. Det blir till följd härav behandlingsbehovet som kommer att styra valet av vårdform.

Som tidigare nämnts (avsnitt 6.5.2) kan emellertid i vissa fall brottslighetens art utesluta somliga vårdformer. Där nämndes att våldsbrottslingar kan vara uteslutna vid vissa vårdinrättningar. Ett annat exempel är att eldsanläggare inte kan anses lämpliga för familjevård.

Att behandlingsbehovet i princip skall styra valet av vårdform innebär å andra sidan inte att brottets art och svårhet är utan betydelse. Som tidigare sagts är det domstolen som har avgörandet i frågan om kontraktsvården i det enskilda fallet skall kunna träda i stället för fängelsestraff. Domstolen skall

pröva om de allmänpreventiva kraven blir tillgodosedda, om påföljden bestäms till villkorligt fängelse. I denna prövning måste domstolen naturligtvis beakta hur den tilltänkta kontraktsvården är utformad i fråga om vårdtid, regler och behandlingsinnehåll. Det är då naturligt att en kontraktsvård bestående av exempelvis några månaders poliklinisk behandling under boende i eget hem endast kan förekomma i samband med brott som leder till korta fängelsestraff, medan en rigorös institutionsvård under minst ett år kan förekomma även i samband med tämligen grov brottslighet.

Detta betyder dock inte att vissa former av kontraktsvård kan komma att väljas av allmänpreventiva skäl. Valet av vårdform skall göras på behandlingsgrunder och visar sig i något fall de tänkbara vårdformerna alltför kortvariga eller öppna för att kunna accepteras av domstolen, får man helt avstå från kontraktsvård. Dessa principer för påföljdsvalet innebär inte heller att vissa brottstyper mer regelmässigt bör kopplas ihop med vissa vårdformer. Någon sådan automatik i valet av vårdform är inte avsedd.

Däremot kan man inte komma ifrån att påföljdsvalet också kommer att styras av tillgången på behandlingsplatser och i vissa fall av den tilltalades bostadsort. Det är därför angeläget att så många vårdformer och så många vårdinstitutioner som möjligt utnyttjas för kontraktsvård.

Exempel på kontraktsvård

Kontraktsvård skall alltså för det första kunna förekomma som en öppen poliklinisk behandling under viss tid. Det kan exempelvis innebära en skyldighet för den dömde att var eller varannan dag infinna sig vid en alkohol- eller narkotikamottagning för kontroll av drogfriheten och den sociala situationen, medicinering samt psykoterapeutisk behandling. Under tiden skulle han bo i sitt eget hem. Det är rimligt att en sådan behandling normalt pågår omkring sex månader. Det är emellertid självklart att svåra och akuta missbruksproblem inte kan angripas under sådana vårdformer. Det ligger därför nära till hands att ett sådant vårdprogram i många fall måste inledas med en kortare tids sluten vård på sjukhus för avgiftning och social planering. Då har man också kommit Ulleråkersmodellen nära.

En annan form av behandling skall kunna bestå av institutionsvård vid ett hem för vård eller boende, exempelvis en vårdanstalt, ett behandlingshem, ett inackorderingshem eller ett enskilt vårdhem. Vårdprogrammet torde då få anpassas efter de behandlingsformer som praktiseras vid institutionen. Vårdtiden kommer då att i regel vara mellan sex och tolv månader och vården kommer i många fall att kännetecknas av tämligen stränga krav på disciplin och skötsamhet.

Man bör dock visa en viss försiktighet när det gäller kontraktsvård vid inackorderingshem och enskilda vårdhem i de fall då det bara är fråga om ett skyddat boende. Ett krav som bör ställas är att kombinera boendet med en skyldighet att hålla vårdkontakt med någon annan vårdinrättning, exempelvis en alkohol- eller narkotikamottagning.

En tredje form av kontraktsvård skall kunna bestå av familjevård. Den dömde placeras då i ett enskilt hem med skyldighet att stanna där under viss tid. En vårdtid på minst åtta månader är då normal.

Kommittén drar som sagt bara upp de yttre ramarna för vården och vill inte

binda kontraktsvården till vissa former. Fördelen med detta är också att det finns utrymme för nya vårdformer att utvecklas inom ramen för kontraktsvård. Samtidigt kan det som tidigare sagts vara en nackdel från rättvisesynpunkt att kontraktsvården kan få en individuellt mycket växlande utformning. Detta kompenseras dock av några omständigheter. För det första ådöms kontraktsvård i form av villkorligt fängelse. Det innebär att det vilar ett konkret straffhot över den dömde, vilket utgör det egentliga innehållet i själva straffet. För det andra kompenseras en kort vårdtid av en längre faktisk övervakningstid inom frivårdens ram. Den totala påföljdstiden blir densamma för alla som ådöms villkorligt fängelse. Slutligen beaktar domstolen också om den särskilda vårdplanen svarar mot kraven på rimlig påföljd för brottet.

Krav på drogfrihet

I samband med alla former av kontraktsvård bör det ställas krav på drogfrihet. Det innebär att ett återfall i missbruk kan bedömas som kontraktsbrott och få allvarliga rättsverkningar. Det är därför viktigt att drogfriheten kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt. De kontrollmetoder som ligger närmast till hands är urinprov för narkotikamissbrukare och blodprov eller utandningsprov för alkoholmissbrukare.

Det är sällsynt att behandlingshem använder sig av sådana medel för att kontrollera drogfrihet. Det är också tveksamt hur många av hemmen som skulle kunna tänka sig att tillgripa sådana metoder i samband med verkställighet av kontraktsvård. Från hemmens sida menar man nämligen att man genom den ständiga kontakten med klienten har möjlighet att upptäcka drogmissbruk utan sådana kontrollmetoder. Inom familjevård förekommer av naturliga skäl inte alls sådana kontroller.

Det är säkert så att man inom många vårdformer kan klara kontrollen av drogfrihet utan särskilda kontrollmetoder. En god kännedom om och nära kontakt med klienten bör vara tillräcklig. Inom familjevård bör man t. ex. kunna klara sig utan särskilda kontrollmetoder. Det är ändå ett faktum att många narkotikamissbrukare har stor manipulationsförmåga. Inom den öppna vården är det också omöjligt att kontrollera drogfriheten utan provtagning.

Något absolut krav på provtagning kan alltså inte ställas i samband med kontraktsvård. Det får i stället ankomma på den enskilda vårdinrättningen att avgöra, om den anser sig behöva någon sådan. Vad som inledningsvis sades om rättsverkningarna av ett kontraktsbrott gör dock, att det ställs tämligen stora krav på institutionen och dess personal, om den skall kunna undvara provtagningarna.

Alkoholanalyser skulle kunna ske enligt den s. k. GT-metoden. Den utförs vid sjukhusens kliniskt kemiska laboratorier. Metoden bygger på att GT-värdet (gammaglutamyltransferas) i blodet ofta är förhöjt vid alkoholism. GT-värdet kan kontrolleras med ett enkelt blodprov. Metoden är främst till för att upptäcka tidiga symptom på alkoholmissbruk, inte för att upptäcka tillfällig alkoholkonsumtion, och lämpar sig därför inte särskilt väl som kontrollmetod i samband med kontraktsvård. Metoden är inte heller helt tillförlitlig, eftersom förhöjda GT-värden kan ha andra orsaker än alkoholförtäring.

Det finns emellertid också en annan sida av drogkontrollen, nämligen de resursmässiga och ekonomiska frågorna. Kriminalvårdens behov av narkotikaanalyser av urinprov tillgodoses av Statens rättskemiska laboratorium (SRL). Där analyseras f. n. för kriminalvårdens räkning 2 000–2 500 urinprov i månaden. Analyskostnaderna är höga. Dyrast är cannabisanalysen, som kostar ca 60 kr/st med den nu använda analysmetoden. Analysresultatet ger dock då bara 95-procentig säkerhet. För ett helt säkert resultat krävs en ytterligare analys, som väsentligt fördyrar processen.

Det är svårt att beräkna vilket behov av analyser som uppstår till följd av kontraktsvården. Behovet torde emellertid vara begränsat, eftersom antalet kontraktsvårdsklienter inte kan bli särskilt stort och det dessutom endast är vissa vårdformer som behöver särskild provtagning. Härtill kommer att verksamheten vid SRL f. n. utreds av utredningen (S 1983:03) om det rättsmedicinska, rättskemiska och kriminaltekniska undersökningsväsendets organisation m. m. Det är därför inte möjligt för kommittén att nu bedöma, om kontraktsvårdens behov av urinanalyser tillgodoses bäst av SRL eller i annan ordning och därmed inte heller om ytterligare resurser behöver tillföras.

Ansvaret för vården

De institutioner som önskar bedriva kontraktsvård av brottslingar bör i samarbete med kriminalvårdens frivård ta fram en typplan för sådan vård. I specialmotiveringen skall närmare anges vad denna plan bör innehålla. Med institution åsyftas då även alkohol- och narkotikamottagningar. Huruvida denna vårdplan kan accepteras som en ersättning för fängelsestraff får sedan avgöras av domstolen i det enskilda fallet med hänsyn till brottets art och gärningsmannens personliga förhållanden.

Behandlingsansvaret bör bäras av den institution som ingått vårdavtalet. En dom på villkorligt fängelse kan följas av ett beslut om inskrivning vid institutionen. Denna åtar sig därigenom ansvaret för vårdens genomförande. Vem som beslutar för institutionens räkning bestäms av dess egen organisation. I vissa fall fattas därför beslutet av en institutionsstyrelse och i andra fall av en föreståndare.

När det gäller familjevård är läget delvis annorlunda. Familjevårdsutredningen föreslog visserligen att även familjevård skulle organiseras i enheter under ledning av en styrelse (Ds S 1981:17), men detta förslag har inte genomförts (prop. 1981/82:143). Ändå finns det flera mindre enheter som arbetar efter denna modell. Det är Stiftelsen Smålandsgårdar, Föreningen Skånegårdar och Stockholms socialförvaltnings familjevårdsenhet. För sådan familjevård finns det eller går det att tillskapa en ansvarig ledning för vården som kan fatta de erforderliga besluten. För annan familjevård finns det däremot inte någon motsvarighet.

Här bör därför kriminalvårdens frivårdsorganisation komma in i bilden. Som tidigare sagts skall den som döms till villkorligt fängelse även stå under övervakning från frivårdens sida. Denna övervakning skall inbegripa tillsyn av att det fastställda vårdavtalet följs. Detta bör gälla för kontraktsvård i alla former. Givet är emellertid att frivårdens tillsynsansvar blir störst i de fall då vården bedrivs i enkla former utan särskild ledning, såsom exempelvis vid

vård i ett enskilt hem som inte tillhör någon särskild organisation. I sådana fall är det också nödvändigt att frivården tar på sig det huvudsakliga ansvaret för att ett vårdavtal tas fram.

Ändring av vårdavtalet

Kontraktsvården skall pågå under den tid som har angetts i vårdavtalet. Om ett beslut om utskrivning av formella skäl anses nödvändigt, får detta ankomma på den som förestår vårdinrättningen.

Det kan emellertid under vårdtiden visa sig att vården hellre bör fortsätta i andra former eller att andra väsentliga ändringar bör göras i det fastställda vårdavtalet. En sådan ändring innebär att förutsättningarna för domen på villkorligt fängelse ändras och bör därför inte få göras utan vidare. Helst borde i ett sådant läge påföljdsvalet på nytt underställas domstolens prövning på samma sätt som har föreslagits för det fall att den avsedda vården över huvud taget inte kommer till stånd. Det vore emellertid en onödigt komplicerad lösning, som dessutom skulle kunna medföra olämplig tidsutdräkt. I stället föreslås att frågan om ändring av vårdavtalet underställs övervakningsnämnden, som kan pröva frågan på likartat sätt som domstolen. Det betyder, att nämnden skall pröva frågan efter samma grunder som dem som tillämpades vid det ursprungliga valet av påföljd. Om nämnden skulle finna att det nya vårdavtalet inte kan accepteras och det ursprungliga avtalet inte längre kan följas, återstår för nämnden inget annat än att låta kontraktsvården upphöra, varvid det fastställda fängelsestraffet går i verkställighet. Härvid bör den dömde i skälig utsträckning tillgodoräknas vad han redan har avtjänat av straffet. I specialmotiveringen behandlas närmare hur denna avräkning skall gå till.

6.5.5 *Kontraktsvård för trafiknykterhetsbrott*

Frågan om kontraktsvård för trafiknykterhetsbrott kräver särskilda överväganden. Här skulle det nämligen kunna röra sig om en kontraktsvård av annorlunda art än den som hittills har behandlats.

Bakgrunden till tanken på en speciell form av kontraktsvård för trafiknykterhetsbrottslingar finner man i trafiknykterhetsbrottskommitténs undersökningar av trafiknykterhetsbrottsklientelet (SOU 1970:61) och trafikmålskommitténs förslag om trafikundervisning som ett inslag i reaktionen för trafiknykterhetsbrott (SOU 1972:70). Frågan har som tidigare nämnts senast tagits upp av trafiksäkerhetsutredningen (avsnitt 6.3).

Tänkbara utformningar

En kontraktsvård, särskilt inriktad på rattfyllerister, kan i huvudsak utformas på två sätt. Den kan antingen som utgångspunkt ha det starka sambandet mellan trafiknykterhetsbrott och alkoholmissbruk och följaktligen inrikta sig helt på behandling av missbruket. Kontraktsvård för rattfyllerister skiljer sig då i princip inte från annan kontraktsvård för alkoholmissbrukande lagöverträdare. Det andra alternativet är att kontraktsvård för rattfyllerister inriktar sig på det faktum att brottsligheten har samband med trafik. Den kan då utformas enligt de förebilder som finns bl. a. i USA och som har legat till

grund för trafikmålskommitténs och trafiksäkerhetsutredningens överväganden rörande rehabilitering av trafiknykterhetsbrottslingar. Det är naturligtvis också tänkbart att kombinera dessa båda modeller. Exempelvis skulle behandlingsinslagen kunna få allt större betydelse ju svårare missbruket är.

Även om kontraktsvård för trafiknykterhetsbrottslingar skulle avse behandling mot alkoholmissbruk, är vissa skillnader gentemot annan kontraktsvård nödvändiga. Framför allt är det inte rimligt att använda sig av samma vårdtider. Ingen kan antas vilja byta en månads fängelsestraff mot en avsevärd längre tids sluten kontraktsvård. Då uppkommer emellertid frågan hur korta vårdtider som är meningsfulla från rehabiliteringssynpunkt. Enligt erfarenheter från USA, där det ändå kan röra sig om tolv månaders behandling (avsnitt 6.2), kan rehabilitering i form av utbildning och behandling sannolikt inte märkbart minska de övergripande problemen med trafiknykterhetsbrott. Enligt vissa erfarenheter därifrån och från Västtyskland kan det för ett positivt resultat behövas vårdtider på upp mot två år.

Även i ett annat avseende kan det vara farligt att okritiskt ta intryck av vad som förekommer i andra länder. Det finns nämligen stora skillnader i medvetenhet i fråga om farorna med alkohol i samband med bilkörning mellan de flesta andra länder och Sverige. I många länder är allmänheten i regel inte medveten om var gränsen för straffbar rattonykterhet går och det är där mycket ovanligt att exempelvis tacka nej till en drink på grund av att man kör bil. Den "kontraktsvård" för rattonyktra som bedrivs där behandlar därför ämnen som blodalkoholhalt, hur mycket man behöver dricka för att nå en straffbar blodalkoholhalt, skillnader mellan objektiva mått på blodalkoholhalt och subjektiva mått på berusning, hur lång tid det tar innan alkohol går ur kroppen etc. En motsvarande undervisning i Sverige skulle förmodligen få motsatt effekt mot den avsedda. I vårt land anses nämligen allmänt förande av motorfordon i påverkat tillstånd förkastligt, medan det i praktiken är så att man måste förtära en hel del alkohol för att uppnå straffbar promille.

Böter i stället för fängelse

När frågan om nya alternativ till frihetsstraff för rattfylleri övervägs, måste man också jämföra dessa alternativ med dem som redan ingår i påföljdssystemet. Särskilt bör möjligheten att använda höga bötesstraff i stället för fängelse övervägas. Som nämndes i samband med behandlingen av samhällstjänst (avsnitt 5.4.2.3) kan nämligen frågan om påföljden för rattfylleri också lösas genom att böter görs till en normalpåföljd för sådana brott såsom tidigare har föreslagits i departementspromemorian (Ds Ju 1983:6) Trafiknykterhetsbrotten.

Kommitténs slutsatser

Det finns enligt kommitténs mening flera skäl för att man inte bör utveckla någon kontraktsvård i form av enbart trafikundervisning för rattfyllerister. Ett är att det, både enligt utländska erfarenheter och med tanke på den upplysthet i trafiksäkerhetsfrågor som allmänt finns i vårt land, är tveksamt om några rehabiliteringseffekter står att vinna den vägen. Ett annat är att det är det mest brotts- och missbruksbelastade klientelet som skulle kunna komma i fråga för kontraktsvård, om påföljden skulle fungera som en ersätt-

ning för fängelsestraff. Ett ytterligare skäl är att det, med hänsyn till de osäkra rehabiliteringseffekterna, måste anses alltför resurskrävande att bygga upp en särskild undervisningsorganisation för detta ändamål.

Det finns i stället mycket som talar för att de former av kontraktsvård som kommittén föreslår för missbrukande lagöverträdare i allmänhet även skulle vara lämpliga för rattfyllerister. Någon särbehandling av dessa är inte nödvändig. Inget hindrar heller att man i samband med en sådan alkoholistvård infogar behandlingsinslag, som särskilt inriktar sig på frågor rörande alkohol och trafik. Kommittén föreslår därför att villkorligt fängelse med kontraktsvård bör kunna ådömas även vid rattfylleri. Påföljden bör användas i de fall då lagöverträdaren är en alkoholmissbrukare i behov av vård. Några särskilda urvalskriterier bör inte gälla för dessa fall. Eftersom villkorligt fängelse med kontraktsvård bör kunna få huvudsakligen samma allmänpreventiva verkan som ett ovillkorligt fängelsestraff, bör normala kriterier gälla även beträffande brottets art och svårhet. Det bör därför finnas ett inte oväsentligt utrymme för kontraktsvård vid rattfylleri.

Av naturliga skäl kan det dock endast undantagsvis bli aktuellt att i detta sammanhang använda vårdformer som innefattar mer långvariga frihetsinskränkningar och rigorösa vårdprogram. Vården måste nämligen för den tilltalade framstå som attraktivare än det förväntade fängelsestraffet. Det gör att det i regel torde bli fråga om öppnare vårdformer. Exempelvis borde en regelbunden och fortgående poliklinisk behandling kunna vara tänkbar i dessa fall. Naturligtvis är det domstolens sak att i det enskilda fallet avgöra, om en sådan form av kontraktsvård kan accepteras.

Det har i olika sammanhang påpekats att frågan om körkortet skall återkallas har en väl så stor betydelse för rattfylleristen som påföljdsvalet. Många som vårdar alkoholmissbrukare har framhållit att frågan om körkortsåterkallelsen bör finnas med i bilden i samband med vården av rattfyllerister. I betänkandet Rätten till ratten (SOU 1972:70) föreslog trafikmålskommittén också ett system, som innebar en samordning mellan den allmänna straffpåföljden och körkortsingripandet. Frågan har därefter behandlats i många andra sammanhang, bl. a. av körkortsutredningen (SOU 1978:27) samt i prop. 1975/76:155 och 1979/80:178. Någon egentlig sådan samordning har dock inte kommit till stånd.

I ett senare avsnitt (7.5) tar kommittén upp frågan om indragning av tillstånd som exempelvis körkort skulle kunna utgöra en självständig påföljd i straffsystemet. Kommittén ansluter sig inte till den tanken. En annan sak är emellertid att samordna körkortsåterkallelsen med valet och verkställigheten av den allmänna brottspåföljden. När kontraktsvård införs i påföljdssystemet blir enligt kommitténs mening också behovet av en sådan samordning större. Det öppnar sig nämligen då nya möjligheter att knyta samman körkortsåterkallelsen med det villkorliga fängelsestraffet och det vårdavtal som utgör en förutsättning för den påföljden. Exempelvis skulle en fullföljd verkställighet kunna innebära även att missbrukaren återfår sitt körkort.

Denna fråga faller emellertid utanför kommitténs uppdrag. Den är ändå väsentlig i sammanhanget och kommittén förordar att man i samband med införandet av kontraktsvård i påföljdssystemet överväger, om ett körkortsingripande kan samordnas med verkställigheten av den påföljden.

6.5.6 *Sanktioner*

Misskötsamhet

Under vårdtiden bör det finnas en lång rad sätt för vårdinstitutionerna att reagera på misskötsamhet och ordningsförseelser utan att ett formellt sanktionssystem behöver tillgripas. Behandlingshemmen torde t. ex. i regel ha en klar praxis om vilka åtgärder som skall vidtas vid förseelser. Det kan t. ex. röra sig om samtal, tillämpning av restriktivare regler för vistelsen och intagning i mer slutna vårdformer. Sådana åtgärder får anses omfattas av institutionsledningens befogenhet. De bör i möjligaste mån regleras i vårdavtalet.

För allvarligare förseelser och för förseelser under den fortsatta verkställigheten av påföljden bör det däremot finnas ett sanktionssystem. Den övervakning som äger rum i samband med villkorligt fängelse skall inte skilja sig från den övervakning som äger rum efter dom på skyddstillsyn. Sanktionssystemet bör därför inte skilja sig från det som förekommer vid annan frivård. Det betyder att särskilda föreskrifter och varning bör kunna meddelas och förlängd eller återupptagen övervakning beslutas, det sistnämnda dock längst till prövotidens utgång.

Det behövs emellertid också en mer ingripande sanktion. Det ligger i det villkorliga fängelsets idé, att den dömde skall avtjäna det straff som han tidigare har ådömts, om han inte uppfyller de krav som är förbundna med påföljden. Den yttersta reaktionen bör därför vara att det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat.

I många fall borde det emellertid, trots att det har rört sig om allvarlig misskötsamhet, vara tillräckligt att endast en del av anståndet förklarades förverkat. En sådan ordning skulle emellertid inte vara praktiskt genomförbar i detta sammanhang. Det skulle nämligen endast i vissa fall vara möjligt att återuppta vården efter att den förverkade delen av straffet hade avtjänats. I regel skulle det inte vara möjligt att reservera en vårdplats under anstaltstiden eller skaffa fram en ny lämplig vårdplats till frigivningen. Det är därför inte möjligt att arbeta med delförverkanden i samband med villkorligt fängelse med kontraktsvård, utan allvarlig misskötsamhet måste leda till att hela det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat.

När det gäller misskötsamhet som inte har något samband med vården och det avtal som träffats i anslutning till den, bör den dömde i skälig utsträckning tillgodoräknas vad han redan har avtjänat av straffet. Härvid bör detsamma gälla som vid förverkande på grund av att vården utan den dömdes förskyllan måste avbrytas.

Avtalsbrott

En speciell form av misskötsamhet är "kontraktsbrotten", dvs. den dömde fullföljer inte den avtalade vården. Tanken bakom kontraktsvården är att ett kontraktsbrott mer eller mindre automatiskt skall leda till att det alternativa fängelsestraffet i sin helhet går i verkställighet. Att få ett sådant system är också ett av skälen till att kontraktsvård bör införas i form av villkorligt fängelse. Vid allvarlig misskötsamhet bör därför det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat.

Enligt de teorier som bär upp kontraktsvården skall den dömde härvid inte tillgodoräknas vad han har undergått till följd av beslutet om kontraktsvård. Denna princip kan emellertid ifrågasättas. Härigenom skulle lagöverträdaren nämligen kunna sägas bli utsatt för dubbel bestraffning, först kontraktsvården och sedan fängelsestraffet. Särskilt när kontraktsbrottet inträffar mot slutet av kontraktsvårdstiden kan denna princip ge resultat som kan te sig som stötande. Detta har uppenbarligen också varit domstolarnas uppfattning i samband med Ulleråkersförsöket, eftersom sena kontraktsbrott åtminstone i början av försökstiden i många fall inte lände den tilltalade till nackdel. Han ådömdes skyddstillsyn trots kontraktsbrottet. Någon form av avräkning för fullgjord kontraktsvård skulle därför kunna övervägas.

Principen att en misslyckad kontraktsvård inte skall räknas den dömde till godo har å andra sidan starkt poängterats från dem som förordar påföljdsformen. Det anses nämligen att missbrukaren behöver utsättas för en så stark press för att han skall förmå sig att genomföra vårdprogrammet. Enligt kommitténs mening kan det inte heller anses felaktigt att som huvudregel föreskriva, att hela det villkorade fängelsestraffet skall gå i verkställighet efter kontraktsbrott. Denna regel skulle emellertid i vissa situationer kunna ge oacceptabla resultat, framför allt då kontraktsbrottet äger rum i slutet av kontraktsvårdstiden. I ett sådant läge kan en eftergift mot den dömde knappast heller påverka vårdresultatet. Det måste därför finnas möjlighet att frångå huvudregeln och avräkna åtminstone en del av den fullgjorda kontraktsvårdstiden, när särskilda skäl föreligger.

I fråga om misskötsamhet, som har samband med vården och det avtal som träffats i samband med den, bör huvudregeln alltså vara, att hela det villkorligt medgivna anståndet skall förklaras förverkat. Några undantag måste dock finnas. Det måste vara fråga om misskötsamhet av allvarlig art för att en så ingripande sanktion skall tillgripas. Hit bör dock brott mot kraven på drogfrihet räknas. Vidare måste det stå vårdinrättningen fritt att med egna medel ingripa mot misskötsamheten i den utsträckning vartill den själv anser sig ha möjlighet. Slutligen måste som sagt viss avräkning för fullgjord vårdtid kunna göras när det är fråga om ett avtalsbrott som inträffar mot slutet av vårdtiden.

Återfall i brott

Vad gäller reaktionen vid återfall i brott under verkställighet av villkorligt fängelse krävs en särskild reglering. En sådan föreslogs också vid behandlingen av denna påföljd i kommitténs delbetänkande och den har i korthet redovisats tidigare i detta slutbetänkande i samband med behandlingen av påföljden samhällstjänst (avsnitt 5.5.4.4). Regleringen innebär att återfall av inte obetydlig omfattning eller svårhet i regel bör leda till ett fängelsestraff och, i de flesta fall, till ett förverkande av det villkorliga anståndet. I sådana fall bör domstolen genom utdömande av ett gemensamt fängelsestraff göra en ny påföljdsbestämning avseende såväl den gamla som den nya brottsligheten. Härvid skall skälig hänsyn tas till vad som kan anses ha avtjänats till följd av domen på villkorligt fängelse. Som närmare skall beröras i specialmotiveringen bör domstolen, när synnerliga skäl föreligger, ha möjlighet att medge anstånd även med verkställigheten av det nya, gemensamma straffet.

Även om återfallet skulle anses böra föranleda ett fängelsestraff, bör det i vissa fall vara möjligt för domstolen att underlåta förverkande av det villkorligt medgivna anståndet. Genom att prövotiden efter dom på villkorligt fängelse i regel är längre än kontraktsvårdstiden kan åtgärder vidtas mot återfall under längre tid än mot kontraktsbrott. Kravet på brottsfrihet består således i regel under längre tid än kravet på deltagande i kontraktsvården. Likaså är övervakningstiden ofta längre än kontraktsvårdstiden. Det är emellertid naturligt att det för den som återfaller i brott efter att först ha fullföljt hela eller en stor del av den ålagda kontraktsvården tas väsentlig hänsyn till vad som kan anses ha avtjänats till följd av domen på villkorligt fängelse i form av kontraktsvård. I vissa fall bör domstolen därför i en sådan situation helt kunna underlåta förverkande av det villkorligt medgivna anståndet.

Om domstolen anser att återfallet inte bör föranleda fängelsestraff utan exempelvis böter eller skyddstillsyn, bör enligt kommittén verkställigheten av det villkorliga fängelset med kontraktsvård fortsätta. Någon möjlighet för domstolen att vid återfall förverka det villkorliga anståndet i andra fall än vid ådömande av fängelse för återfallet bör således inte finnas. En annan sak är att övervakningsnämnd kan ingripa med sådan sanktion till följd av den misskötsamhet för vilken återfallet ger uttryck.

Slutligen bör tilläggas att domstolen bör ha möjlighet att i speciella fall låta det villkorliga fängelset avse också det nya brottet.

6.5.7 *Kostnadsansvaret*

Nuvarande ordning

De vårdinstitutioner som skulle beröras av kontraktsvården har olika huvudmän. Huvudman för vad som kallas hem för vård eller boende är oftast primärkommun, en landstingskommun eller ett kommunalförbund. Huvudmannen kan också vara en ideell organisation eller en stiftelse.

I samband med att alla statliga vårdinstitutioner den 1 januari 1983 överfördes till kommunerna träffades en överenskommelse om att staten skall utge bidrag för driften av hem för vård eller boende (prop. 1980/81:196). Statsbidragets storlek bestämdes med utgångspunkt i statens tidigare kostnader för verksamheten. Dessa innebar att bidrag utgick till nettokostnaderna för driften av erkända och enskilda vårdanstalter, inackorderingshem och behandlingshem. Till inackorderingshemmen och behandlingshemmen utgick bidrag med högst 75% av de styrkta nettokostnaderna för hemmets drift. Den del av faktisk nettokostnad för institutionens drift som inte täcks genom det statliga bidraget förutsätts ersättas av vårdtagarnas hemkommuner. Kommunen har ju det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

När det gäller kriminalvårdsklienter som placeras på en dylik institution gäller dock i viss mån särskilda regler. För sådana som är inskrivna i kriminalvårdsanstalt men placerade på institutionen med stöd av 34 § KvaL har kriminalvården, dvs. staten, kostnadsansvaret. Från den beräknade dagen för villkorlig frigivning övertar hemkommunen detta ansvar. För frivårdsklienter bär hemkommunen hela kostnadsansvaret.

Familjevård har ingen särskild huvudman utan drivs snarare på uppdrag av primärkommun, landstingskommun eller kriminalvården. Vårdkostnaderna ersätts av den ansvariga myndigheten. I regel följs därvid vissa rekommendationer om ersättningens storlek som tidigare fastställts av kommunförbundet. Fördelningen av kostnadsansvaret mellan hemkommunen och kriminalvården sker på samma sätt som vid institutionsvård. Tidigare uppbar kommunerna statsbidrag till en del av kostnaden för familjevården. Detta upphörde emellertid den 1 januari 1983 och ersattes av en möjlighet att av socialstyrelsen få anslag för utvecklingsarbete på familjevårdsområdet.

De speciella enheter för familjevård som finns på vissa orter finansieras på olika sätt. I vissa fall är de knutna till öppenvårdsmottagningar för narkotikamissbrukare och därigenom statsbidragsberättigade. Andra bekostas av kommunen eller kriminalvården. Vissa får olika bidrag, bl. a. från Allmänna arvsfonden och genom försöksanslag från socialstyrelsen. Landsting bekostar ett par enheter. Stiftelsen Smålandsgårdar finansieras i huvudsak av försäkringsbranschen.

För den allmänna sjukvården ansvarar landstingen samt de kommuner som inte ingår i landstingskommun. Sjukvården finansieras främst skattevägen. Bidrag från staten spelar en mindre roll.

Öppna mottagningar för alkoholmissbrukare, s. k. alkoholpolikliniker, drivs av primärkommuner. Till verksamheten utgår dock statsbidrag och ofta även ekonomiskt stöd av landsting. Det finns också speciella resurser för medicinsk behandling av alkoholmissbrukare, till större delen inom den psykiatriska verksamheten. Resurserna är dock spridda på många olika huvudmän. Bl. a. driver många religiösa och andra frivilliga organisationer sådan verksamhet.

Narkotikamissbrukare behandlas i öppen vård inom den reguljära vården vid läkarmottagningar och alkoholpolikliniker. Det finns också särskilda vårdcentraler för narkotikamissbrukare i kommunal regi. De är berättigade till statsbidrag. Sluten vård bedrivs inom den psykiatriska vårdorganisationen, ibland vid särskilda kliniker eller avdelningar. Just inom den psykiatriska vården spelar statsbidrag en förhållandevis stor roll. I prop. 1983/84:190 föreslås dock ett nytt system för statens bidrag till den psykiatriska vården. Förslaget har ännu inte behandlats i riksdagen.

Kommitténs slutsats

Frågan vem som skall stå för vårdkostnaderna inom kontraktsvården kan lösas på två sätt. Antingen kan de allmänna principerna för kostnadsansvaret och vårdansvaret som gäller enligt socialtjänsten följas. Vårdkostnaden skulle då ytterst bäras av hemkommunen. Den andra lösningen är att fördela vårdkostnaderna på samma sätt som skulle ha skett, om ett ovillkorligt fängelsestraff i stället hade ådömts och vården ägt rum med stöd av 34 § KvaL. Kriminalvården skulle då ha kostnadsansvaret fram till en tänkt tidpunkt för villkorlig frigivning, varefter hemkommunen skulle ta över detta ansvar.

Den enklaste lösningen är att hemkommunen, som har det övergripande ansvaret för att missbrukaren bereds vård, får bära kostnadsansvaret. Det finns emellertid skäl mot en sådan lösning.

För det första har kommittén enligt särskilda direktiv (Dir 1984:5) att noga beakta de kommunalekonomiska konsekvenserna av lämnade förslag och inte föreslå något som leder till ökade kostnader för kommunerna.

Kommittén ser vidare villkorligt fängelse som ett alternativ uteslutande till frihetsstraff. Att ålägga kommunen kostnadsansvaret kan ses som ett avsteg från denna princip och kan göra att villkorligt fängelse uppfattas som jämställd med andra frivårdspåföljder, vilket i sin tur kan leda till en annan tillämpning än den avsedda. En sådan fördelning av kostnadsansvaret kan också medföra en risk att kommunen, för att hålla kostnaderna nere, skulle vilja styra kontraktsvården till de institutioner där den själv är huvudman. Det kan också ses som att kommunen får ett otillbörligt inflytande över påföljdsvalet. En annan nackdel är att det i vissa fall kan vara svårt att på kort tid utreda vilken kommun som är missbrukarens hemkommun. Detta kan försena handläggningen. Ett ytterligare skäl mot denna lösning kan vara att staten normalt svarar för all straffverkställighet och därför också bör svara för kontraktsvården.

Å andra sidan kan kostnadsfrågan knappast vara avgörande för om påföljden skall uppfattas som en frivårdspåföljd eller som en ersättning för fängelsestraff. Gränsen mellan det villkorliga fängelsestraffet och frivårdspåföljderna är inte heller så exakt. Det går inte att säga vilka lagöverträdare som skulle ha dömts till frivård och vilka som skulle ha dömts till fängelse, om villkorligt fängelse inte funnits. Förslaget medför inte heller några mer påtagliga kostnadsökningar för kommunerna. Inga nya vårdplatser föreslås, utan kontraktsvård skall enligt förslaget tillämpas bara när det finns utrymme för det inom den befintliga vårdapparaten. Kontraktsvården är att se bara som en naturlig följd av strävandena att begränsa användningen av anstaltsvård och av kommunens allmänna ansvar för alla som vistas i kommunen.

Det finns alltså skäl för och mot båda lösningarna. Enligt kommitténs mening talar ändå de starkaste skälen för att kostnadsansvaret för kontraktsvården fördelas på samma sätt som gäller för vård med stöd av 34 § KvaL under verkställighet av fängelsestraff. Det innebär att kostnadsansvaret för kontraktsvård på vanligt sätt primärt skall åvila vårdinstitutionens huvudman, men att kriminalvården skall betala vårdavgiften för de platser som tas i anspråk fram till en tänkt tidpunkt för villkorlig frigivning och att hemkommunen därefter skall svara för avgiften, i de fall den inte själv är huvudman.

6.5.8 *Påföljden överlämnande för vård enligt LVM*

Bakgrund

Lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ersatte den 1 januari 1982 lagen om nykterhetsvård. Samtidigt infördes en möjlighet att som straffrättslig reaktion överlämna en lagöverträdare för vård enligt lagen i stället för att ådöma annan påföljd. Bestämmelser om detta finns i 31 kap. 2 § BrB. Denna möjlighet hade en tidigare motsvarighet i påföljden överlämnande för vård enligt lagen om nykterhetsvård.

Användningsområdet för påföljden överlämnande för vård enligt LVM ingår i stor utsträckning i användningsområdet för den nu föreslagna påföljden kontraktsvård. Frågan är därför om båda dessa påföljder bör ingå i

påföljdssystemet eller om LVM-påföljden kan avskaffas, om kontraktsvård införs.

Den tidigare påföljden överlämnande för vård enligt lagen om nykterhetsvård var föga använd. Under de sista åren användes påföljden för följande antal personer.

1976	1977	1978	1979	1980	1981
289	207	212	192	211	191

Den nya påföljden överlämnande för vård enligt LVM medförde trots detta en kraftig minskning av antalet överlämnanden. Ändå gjordes vissa förändringar som var ägnade att vidga användningsområdet, såsom att påföljden kom att gälla även missbrukare av narkotika. Under 1982 användes påföljden i endast 29 fall. Detta sammanhänger med att användningen av tvångsvård för vuxna missbrukare över huvud taget minskade ganska kraftigt i samband med den ändrade lagstiftningen, vilket också var avsikten. Delvis kan minskningen dock antas vara ett övergångsfenomen. Användningen av LVM var nämligen särskilt sparsam den första tiden efter ikraftträdandet. Vad gäller narkotikamissbrukare märks också en kraftig uppgång i användandet under 1983, ehuru de absoluta talen alltjämt är små. Från den 1 januari 1984 inträdde också den förändringen att länsstyrelsen från socialnämnderna tog över ansvaret för utredning och ansökan. Det torde därför dröja ytterligare en tid innan praxis i fråga om tvångsvård av vuxna missbrukare har stabiliserats.

Kommitténs slutsats

Det finns som sagt stora likheter mellan kontraktsvård som brottspåföljd och påföljden överlämnande för vård enligt LVM. Båda påföljderna riktar sig mot missbruksklientelet och båda innebär att vården helt utformas inom vårdorganisationen. LVM-vård bedrivs vid hem som är särskilt avsedda att kunna lämna sådan vård. Hittills har detta bara gällt för tidigare vårdanstalter för alkoholmissbrukare. Vården kan även inledas på sjukhus. Dessa institutioner är enligt kommitténs förslag avsedda att också kunna bedriva kontraktsvård.

Det finns emellertid en väsentlig skillnad. Kontraktsvård kan endast ådömas med lagöverträdarens samtycke, medan han däremot även mot sin vilja kan överlämnas för vård enligt LVM. Det är därför inte möjligt att i alla situationer ersätta den sistnämnda påföljden med kontraktsvård. Svårigheter vid påföljdsbestämningen skulle också kunna uppstå för lagöverträdare som vid lagföringen redan är föremål för vård enligt LVM, om denna påföljd avskaffas.

Enligt kommitténs mening bör därför påföljden överlämnande för vård enligt LVM i vart fall tills vidare behållas. Det kan finnas skäl att skaffa sig en tids erfarenheter av kontraktsvård först. Till bilden hör också att LVM f. n. ses över av socialberedningen och det finns skäl att också avvakta resultatet av denna översyn.

7 Andra alternativ till frihetsstraff

7.1 Inledning

Kommittén har enligt sina direktiv närmast till uppgift att undersöka om vissa särskilt angivna alternativa sanktioner som förekommer i främmande rättssystem går att införliva med svensk lagstiftning. Det finns emellertid, utöver dessa särskilt angivna alternativ, i andra länders straffsystem en rad andra påföljder som också bör nämnas i detta sammanhang. Flera av dem framstår dock som främmande för oss och har därför endast ett begränsat intresse. De omnämns endast för fullständighetens skull och behandlas mycket kortfattat. Vissa är också närbesläktade med andra institut som redan finns i den svenska lagstiftningen.

7.2 Konfiskation

7.2.1 *Inledning*

I samband med försöken att finna nya alternativ till frihetsstraff har tanken på att införa konfiskation som en ny påföljd förts fram. Konfiskation skulle vara en ekonomisk sanktion som är lättare att verkställa än böter. Konfiskation skulle kunna riktas mot föremål som värderas högt av folk i allmänhet och därmed få ett särskilt allmänpreventivt värde.

Enligt en fransk lag, som trädde i kraft 1976, kan vid brott, för vilket stadgas fängelse i två månader till fem år, förordnas om konfiskation av ett eller flera transportmedel (som bil, motorcykel eller båt) eller skjutvapen i stället för frihetsstraff. Sådan konfiskation kan ske även om föremålet inte haft anknytning till brottet eller varit redskap för detta.

Frågan om konfiskation som ett alternativ till frihetsstraff behandlades i BRÅ-rapporten (1977:7) Nytt straffsystem. Där anfördes en rad principiella invändningar mot en sådan sanktion. Den ansågs strida mot enkelhet och konsekvens i straffsystemet. Konfiskation ansågs i högre grad än de ordinära straffsanktionerna kunna drabba andra än lagöverträdaren. Det skulle också bli svårt att upprätthålla principen om proportionalitet mellan brott och straff, eftersom det inte kan bli fråga om någon egentlig straffmätning. Konfiskation skulle också kunna drabba vissa grupper i samhället orättvist. För en del kan den konfiskerade egendomen vara mycket betydelsefull för livsuppehället, medan andra utan större olägenhet kan undvara vad som

konfiskerats. Endast vid brottet upprepat framförande av bristfälligt fordon ansåg BRÅ-gruppen konfiskation vara en lämplig och adekvat påföljd.

Liknande synpunkter framfördes i det danska betänkandet Alternativer til frihedsstraf. I det betänkandet avvisades tanken på straffrättslig konfiskation av föremål som inte har någon anknytning till lagöverträdelsen. I stället ansågs bötesstraffet vara ett väsentligt bättre ekonomiskt alternativ till frihetsstraff.

I den norska kriminalmeldingen (nr 104/1977–78) ansågs, trots de principiella betänkligheter som kunde framföras, att konfiskation av t. ex. bil som ett särskilt straff borde övervägas närmare och bl. a. värderas i förhållande till de praktiska möjligheterna att införa ett sådant straff. Den norska justiskomitéen ansåg emellertid att det inte fanns grund för att utvidga användningen av konfiskation.

Frågan om fordonsförverkande vid trafiknykterhetsbrott har i Sverige utretts av trafiknykterhetsbrottskommittén (SOU 1970:61). Kommittén ansåg att ett fordonsförverkande eller en annan särskild ekonomisk sanktion med anknytning till fordonet skulle få en stark allmänpreventiv effekt och göra det lättare att åstadkomma en önskvärd differentiering av påföljdsbestämningen. Från dessa utgångspunkter anvisade kommittén tre olika alternativ till utformning av en sådan ekonomisk sanktion. Ett av dessa innebar ett rent fordonsförverkande. Kommitténs slutliga ställningstagande blev ändå att den inte kunde förorda att det infördes en särskild ekonomisk sanktion vid trafiknykterhetsbrott. Kommittén fann nämligen vid en noggrann genomgång av de olika alternativen att svårigheter av olika slag skulle uppkomma vid samtliga sanktionsformer. Särskilt skulle olägenheter uppkomma vid de sanktionsformer som hade direkt anknytning till det vid brottstillfället brukade fordonet, dvs. vid fordonsförverkande. Hur man än konstruerade sådana sanktioner skulle de komma att drabba slumpmässigt och ojämnt. Även från allmänna synpunkter kunde enligt kommitténs mening invändningar göras mot sanktionsformerna. Bl. a. nämndes att förverkande i bestraffande syfte tenderar att få en alltmer begränsad användning.

Kommitténs uppfattning delades av nästan samtliga remissinstanser.

Frågan om fordonsförverkande har aktualiserats i olika sammanhang även därefter. Senast har det skett i en departementspromemoria (Ds Ju 1983:6) med förslag till ändringar i lagstiftningen om trafiknykterhetsbrotten. I promemorian föreslogs bl. a. en bestämmelse om att ett fordon som har använts vid brott enligt trafikbrottslagen får förklaras förverkat, om det av särskilda skäl är påkallat till förebyggande av brott enligt lagen och förverkande inte är uppenbart obilligt. Den föreslagna förverkandemöjligheten skulle inte ha något bestraffande syfte utan endast ta sikte på fall då det var påkallat till förebyggande av brott.

7.2.2 *Överväganden*

Att efter fransk modell införa en självständig påföljd innebärande konfiskation av egendom oavsett den har anknytning till brottet eller inte kan enligt kommitténs uppfattning inte komma i fråga. En sådan påföljd skulle kunna drabba mycket orättvist och strider även på andra sätt mot de grundläggande principer efter vilka nya påföljder bör byggas upp.

Vad som kan diskuteras är däremot en utvidgning av de nuvarande möjligheterna att förverka egendom som en särskild rättsverkan av brott. En sådan utvidgning skulle nämligen kunna kombineras med en uttrycklig möjlighet för domstolarna att utdöma ett lindrigare straff än som eljest skulle skett därför att lagöverträdaren också får egendom förverkad till följd av brottet.

Man brukar tala om tre olika syften bakom förverkanderegler, nämligen ett straffrättsligt, ett politirättsligt och ett privaträttsligt. Förverkande med straffrättsligt syfte har till ändamål att komplettera och ge eftertryck åt en straffbestämmelse genom att utöver det egentliga straffet tillfoga lagöverträdaren förlust av egendom, som har stått i viss relation till brottet eller brottslingen. Vid förverkande med politirättslig funktion syftar man till att förebygga skada som hotar från föremål, vilket från någon synpunkt är av farlig beskaffenhet, exempelvis genom att det är avsett att användas som hjälpmedel vid brott. I fråga om den privaträttsliga funktionen har förverkande till syfte att frånta lagöverträdaren otillbörlig vinning. Självklart kan en förverkandebestämmelse ofta tjäna mer än ett av dessa syften.

Vad som från kommitténs synpunkt är av särskilt intresse är förverkanderegler med en mer straffrättslig funktion. Sådana finns i viss utsträckning inom specialstraffrätten, medan brottsbalkens förverkanderegler huvudsakligen har andra syften. Endast en regel i 36 kap. 2 § BrB om att brottshjälpmedel och brottsalster kan förverkas när "eljest särskilda skäl föreligga" kan ha en straffrättslig framtoning. Vid tillkomsten av brottsbalkens förverkanderegler anbefalldes också en generell återhållsamhet, när det gäller att använda förverkande i bestraffande syfte (prop. 1968:79 s. 58). I allmänhet borde enligt det föredragande statsrådet i första hand undersökas, om straffskalan kunde utformas så att man fick en lämplig påföljd.

Mot tanken att införa mer straffrättsligt inriktade förverkanderegler talar också en rad praktiska och principiella skäl. Detta har också konstaterats av högsta domstolen i ett nyligen avgjort rättsfall (NJA 1982 s. 59). Det skulle för domstolarna gälla att i det enskilda fallet avgöra om och i vilken omfattning förverkande skulle tillämpas tillsammans med andra sanktioner och hur förverkandet i så fall skulle påverka straffbestämningen i övrigt. Ett flertal olika kombinationsmöjligheter öppnade sig då och påföljdssystemet kunde komma att framstå som än mer komplicerat. Risk för ojämn rättstillämpning skulle uppstå.

Samtidigt bör beaktas att den ifrågavarande förverkandebestämmelsen i 36 kap. 2 § BrB och motsvarande bestämmelser inom specialstraffrätten enligt sin ordalydelse och sina motiv redan har ett tämligen vidsträckt användningsområde. Frågan är därför om en ytterligare utvidgning är påkallad och lämplig.

Frivårdskommitténs uppgift är att minska användningen av frihetsstraff genom att föreslå nya alternativa åtgärder. Från den utgångspunkten bör kommitténs överväganden endast omfatta sådan brottslighet som nu leder till frihetsstraff. Förverkandebestämmelsen i 36 kap. 2 § BrB är emellertid generellt tillämplig vid alla brottsbalksbrott, och en eventuell utvidgning måste därför gälla vid alla sådana brott. Inom specialstraffrätten är däremot för kommitténs del intresset av en utvidgning större vid vissa brott än vid andra. Av *tab. 7.1* framgår vilka specialstraffbrott som i praktiken leder till fängelsestraff.

Tabell 7.1 Personer som dömts till fängelse 1982 efter huvudbrott

Brott mot brottsbalken	9 161
Vårdslöshet i trafik	113
Olovlig körning	338
Rattfylleri	4 605
Rattonykterhet	105
Smitning	127
Summa trafikbrottslagen	5 288
Brott mot narkotikastrafflagen	1 400
Brott mot varusmugglingslagen	442
Brott mot skattebrottslagen	284
Handel med och tillverkning av drycker	129
Jaktlagen, jaktstadgan	15
Brott mot utlänningslagen	256
Brott mot lagen om vapenfri tjänst	26
Vapenlagen	32
Övriga stadganden	36
Totalt	17 069

Källa: SCB R 1983:6.1.

Det överlägset största antalet frihetsstraff för brott mot specialstraffrättsliga bestämmelser avser alltså brott mot trafikbrottslagen. Särskilt frekventa är rattfylleribrotten. Som tidigare nämnts föreligger ett förslag om att införa förverkandemöjligheter på detta område. Dessa skall visserligen inte ha något straffande syfte, men kommittén ser på grund härav och mot bakgrund av de överväganden som tidigare har gjorts av trafiknykterhetsbrottskommittén ändå ingen anledning att ytterligare behandla frågan om förverkanderegler på detta område.

Narkotikastrafflagen ger redan vidsträckta möjligheter att förverka. Narkotika som varit föremål för narkotikabrott eller värdet av det, vinning av sådant brott samt injektionssprutor m. m. skall förverkas, om det inte är uppenbart obilligt. Föremål som använts som hjälpmedel får förverkas på grunder motsvarande 36 kap. 2 § BrB. Någon ytterligare utvidgning synes därför inte påkallad.

Varusmugglingslagen innehåller likartade förverkandebestämmelser. Smuggelgods och hjälpmedel får således förverkas. Av praxis (NJA 1968 s. 336) framgår exempelvis att en bil som använts vid smuggling av narkotika kan förverkas. Beträffande reformbehovet gäller därför detsamma som i fråga om narkotikastrafflagen.

Såvitt avser skattebrott motsvaras förverkande av möjligheten att påföra skattetillägg vid sidan av den straffrättsliga påföljden. Något behov av ett förverkandeinstitut finns enligt kommitténs uppfattning därför inte.

När det gäller lagarna om tillverkning av och handel med drycker är förverkandemöjligheterna mycket stora. Förverkande är närmast obligatoriskt i fråga om olagligt tillverkade drycker liksom hjälpmedel vid sådan tillverkning. I fråga om drycker m. m. som varit föremål för brott mot lagen om handel med drycker är förverkandereglerna likalydande med brottsbalkens bestämmelser.

På jaktlagens och jaktstadgans område anses förverkande regelmässigt böra förekomma i samband med olovlig och olaga jakt. Om exempelvis jakten bedrivits från motorfordon, skall detta förverkas, om det är påkallat

till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller vapen m. m. Något reformbehov finns därför inte.

Vissa brott mot utlänningslagen leder regelmässigt till fängelsestraff, t. ex. olovlig vistelse i riket. I sådana sammanhang finns emellertid sällan någon egendom som skulle kunna förverkas. Det enda tänkbara skulle vara fortskaffningsmedel som utlänningen färdats med till Sverige. Behovet av en sådan förverkandemöjlighet torde dock vara ringa. Den skulle knappast avhålla någon från inresan utan möjligen bara få honom att i stället välja ett annat färdsätt. Det är dessutom tveksamt om man i dessa fall trots ett förverkande kan avstå från att döma till fängelse.

I samband med brott mot lagen om vapenfri tjänst torde förverkande inte kunna komma i fråga.

Annorlunda är det med brott mot vapenlagen. Här finns dock redan omfattande förverkanderegler. All egendom med vilken tagits befattning eller förfarits på sätt som utgör brott enligt vapenlagen skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt. Något reformbehov finns därför enligt kommitténs mening inte.

Sammanfattningsvis är, sett från kommitténs synpunkt, behovet av reformer inom specialstraffrätten på detta område ringa. Övervägandena inriktas därför på brottsbalkens område.

Det finns alltså, som tidigare nämnts, en rad praktiska och principiella skäl som talar mot utvidgade förverkandemöjligheter med bestraffande syfte. I 34 kap. 6 § BrB regleras frågan hos vilka personer förverkande kan ske. Det är en tämligen vid personkrets som kan träffas av ett förverkande. Detta talar mot förverkande med straffande syfte. Det måste nämligen anses strida mot allmänna principer att låta en straffrättslig åtgärd drabba annan än den som har förövat ett brott eller medverkat till det. Om man av denna anledning inskränker den personkrets som kan träffas av ett straffrättsligt förverkande, vidgar man å andra sidan möjligheterna att kringgå straffbestämmelserna.

Straffrättsliga förverkanden skulle också medföra en olämplig uppdelning av brottslingarna i två kategorier, de som förövat brott med egen och de som förövat brott med annans egendom. Om förverkandemöjligheten påverkar påföljdsvalet, skulle de två kategorierna komma att drabbas av olika reaktioner på brottet. Detta ter sig enligt kommitténs mening som en mindre lämplig effekt av att ett straffrättsligt förverkande införs.

Ett centralt problem i samband med förverkandeinstitutet är att fastställa äganderätten till det föremål som är aktuellt för förverkande. En vanlig situation är att föremålet är köpt på avbetalning med äganderättsförbehåll. Det är då möjligt att förverka avbetalningsköparens rättigheter enligt avbetalningskontraktet, varvid säljarens rätt består enligt 36 kap. 4 § tredje stycket BrB (NJA II 1968 s. 735). När det däremot gäller hyrda och leasade föremål torde nyttjaren inte ha någon rätt till föremålet som kan förverkas. Detsamma gäller självklart stulna föremål. Mer svårbedömbara situationer uppstår när fråga är om föremål som ägs av bolag, i vilket gärningsmannen har ett bestämmande inflytande, av gärningsmannens make eller barn eller när föremålet uppges vara lånat av någon bekant eller annan närstående. Endast få av dessa situationer torde omfattas av bestämmelserna i 36 kap. 4 § BrB angående förverkandets räckvidd hos andra än gärningsmannen.

För att komma till rätta med sådana situationer kan man ge möjlighet till

alternativt värdeförverkande. Man har emellertid då väsentligt avlägsnat sig från förverkandeinstitutet, eftersom fråga skulle vara om förverkande av värdet av föremål som aldrig har tillhört gärningsmannen. I en sådan situation skulle det snarare vara fråga om en straffavgift eller någon slags böter än om ett förverkande. Dessutom blir ett sådant värdeförverkande ofta meningslöst, därför att gärningsmannen saknar utmätningsbara tillgångar. Den pedagogiska effekt man vill uppnå med ett straffrättsligt förverkande skulle också försvagas.

En annan situation som säkert skulle bli vanlig, om förverkandeinstitutet utvidgas, är att gärningsmannen efter brottet men före domen till annan överlåter föremål som kan komma i fråga för förverkande eller på annat sätt gömmer undan det. En del av de nya ägarna kan visserligen nås med stöd av 36 kap. 4 §, men för tillämpning av detta lagrum krävs ond tro hos förvärvaren, vilket inte alltid kan styrkas. För att komma till rätta med detta problem föreskriver brottsbalken alternativt värdeförverkande även av hjälpmedel vid brott. Ändå kan man nog utgå från att uppfinningsrikedomen kommer att bli stor när det gäller att genom olika skentransaktioner undandra egendom från förverkande, om ett mer straffbetonat förverkande görs till ett mer regelbundet förekommande inslag i påföljdsbestämningen.

Många av dessa överlåtelser kan visserligen förhindras genom effektiva beslagsmöjligheter. När det skäligen kan antas att ett föremål kan komma att förverkas, får det också tas i beslag. Nackdelen med beslag är dock att det, på grund av sin summariska karaktär, drabbar mer blint än ett förverkande och därför kan få besvärande konsekvenser för familj, anställda etc.

Det största problemet med ett straffrättsligt inriktat förverkande är dock slumpmässigheten och ojämnheten i dess ekonomiska följder. Förverkandet kan i det avseendet inte anses tillgodose de krav som man ställer på en straffrättslig reaktion. Vad som skiljer förverkandet från andra sådana reaktioner är nämligen att det inte fastställs efter brottets svårhet eller efter gärningsmannens skuld, behov eller ekonomiska förhållanden utan efter värdet på den egendom som kan komma att förverkas. Detta kan stundom ge orimliga konsekvenser. Om man som exempel tar fordon, kan det i ett fall vara fråga om en skrotfärdig bil och i ett annat en ny lyxbil eller en långtradare. Vid vissa kombinationer av de tre faktorerna fordonets värde, gärningsmannens ekonomiska ställning och brottets svårhet framträder särskilt ojämnheten och slumpmässigheten i systemet. Man kan jämföra å ena sidan ett allvarligt rattfylleri som begås av en förmögen person med ett skrotfärdigt fordon och å andra sidan ett lindrigt rattfylleri som begås av en person med svag ekonomisk ställning med en värdefull bil. Man kan visserligen genom alternativa värdeförverkanden och partiella förverkanden mildra sådana olämpliga effekter. Man har emellertid då, som tidigare sagts, i viss mån avlägsnat sig från de grundläggande tankarna bakom förverkandet. Ändå skulle man inte ens vid sådana förverkanden kunna tala om någon egentlig straffmätning.

Slutligen skulle också rent praktiska problem kunna uppstå i samband med förvaring och försäljning av beslagtagen och förverkad egendom, om förverkande blir mer talrikt förekommande än f. n., särskilt om föremålen är skrymmande eller kräver särskilt underhåll. Enligt nuvarande bestämmelse (27 kap. 10 § rättegångsbalken) är staten skyldig att väl vårda beslagtagen

egendom. Någon ändring härvidlag är knappast tänkbar. Erfarenheterna visar också att detta kan vålla stora praktiska svårigheter och ställa sig tämligen dyrbart för statsverket.

Dessa praktiska och principiella svårigheter talar enligt kommitténs uppfattning mot att mer straffrättsligt motiverade förverkandebestämmelser införs. Det är dessutom tveksamt om sådana bestämmelser skulle leda till en minskad användning av frihetsstraff. Kommittén föreslår därför inga förändringar av förverkandereglerna.

7.3 Konfrontation

7.3.1 *Inledning*

I det danska betänkandet om alternativ till frihetsstraff diskuterades också möjligheterna att anordna en konfrontation mellan lagöverträdaren och verkningarna av hans brott som en straffrättslig reaktion. Främst gällde det då möjligheten att etablera personlig kontakt mellan lagöverträdaren och brottsoffret. Därutöver nämndes också möjligheten att låta lagöverträdaren arbeta eller uppehålla sig på institutioner, t. ex. sjukhus, som behandlar följderna av hans lagöverträdelse.

Tanken med konfrontation är att markera brottslingens ansvar för sina gärningar och ställa honom inför konsekvenserna av sina brott. Sanktionen skulle därmed ha en individualpreventiv effekt. En ytterligare effekt skulle kunna vara att brottsoffrets förståelse för gärningsmannens situation skulle kunna öka. Spänningen på ömse sidor, som utlösts genom brottet, skulle därigenom kunna minska. Meningen är att konfrontationen skulle påverka påföljdsbestämningen i övrigt i mildrande riktning.

Den danska arbetsgruppen ansåg emellertid att en sådan sanktion knappast kunde komma i fråga. Den föreföll opraktisk och svårförenlig med allmänna straffrättsliga principer.

Även den svenska BRÅ-gruppen behandlade denna sanktion. Gruppen såg det i och för sig som angeläget att stärka sambandet mellan brott och straff. Att forma konfrontationen till en allmän påföljd ansågs dock inte realistiskt, bl. a. med tanke på målsäganden.

Det norska justisdepartementet anförde i kriminalmeldingen att konfrontation av praktiska skäl inte kunde ges form av ett självständigt straff. En annan sak var att målsäganden borde få en mer framträdande plats i brottmålsprocessen. En sådan utveckling skulle visserligen kunna påverka den rent straffrättsliga reaktionen men knappast ersätta denna fullt ut. Den norska justiskomitéen ansåg att regler om konfrontation inte borde införas i rättssystemet.

7.3.2 *Överväganden*

Att införa konfrontation mellan brottslingen och offret som en del av det svenska påföljdssystemet är enligt kommitténs mening inte realistiskt. Bl. a. leder hänsynen till offret till att konfrontation inte kan göras till en regelmässig straffrättslig reaktion. Många brott är också av sådan art att något särskilt offer inte finns. Det är inte heller troligt att man skulle kunna minska antalet

frihetsstraff genom sådana åtgärder. En mer tilltalande tanke är att på andra sätt konfrontera gärningsmannen med verkningarna av sitt brott. Då är man emellertid inne på tankegångar liknande dem som förs i samband med diskussionen om påföljden samhällstjänst. Här hänvisas därför till de överväganden kommittén gör i det sammanhanget.

Med detta är emellertid inte sagt att konfrontationer i vissa fall inte skulle kunna vara värdefulla inslag i straffverkställigheten. Särskilt för unga lagöverträdare skulle det troligen kunna vara av värde att få möta verkningarna av brottet. Det förekommer också redan sådana verksamheter inom svensk kriminalvård. Det är emellertid då fråga om behandlingsåtgärder och inte om påföljder och därmed faller de utanför kommitténs uppdrag.

7.4 Restitution

7.4.1 *Inledning*

I de flesta stater i USA är det vanligt förekommande att domstolarna som en straffrättslig reaktion förordnar om "restitution". Härmed avses att den dömde t. ex. åläggs att återbetala rättegångskostnader eller att utge skadestånd till målsäganden. Detta kan ske i olika former. Vanligen talar man om restitution i form av ekonomisk ersättning till offret eller till samhället. Restitution kan emellertid också ske genom praktiskt arbete till förmån för målsäganden eller i form av samhällstjänst. Det förekommer också att restitution verkställs i form av såväl erläggande av kontant ersättning som utförande av samhällstjänst.

Ett beslut om restitution ges oftast i samband med en dom på "probation" (skyddstillsyn) eller annan påföljd i frihet eller i samband med ett frihetsstraff. När det ges i samband med ett frihetsstraff, kan beslutet exempelvis innebära att den dömde får verkställa hela eller en del av fängelsestraffet genom att vid en särskild institution arbeta av på rättegångskostnaderna eller skadeståndet till målsäganden.

Restitution kan endast beslutas med den dömdes samtycke. I många program krävs också målsägandens samtycke.

Restitution förekommer som en straffrättslig reaktion även i Kanada. Även där rör det sig om ersättning i form av pengar eller arbete till målsäganden eller samhället. Ersättningen kan i vissa fall också utgå exempelvis till en välgörenhetsinrättning.

Sedan 1982 finns påföljden också i England. Den kallas där compensation order. Den ådöms ensam eller jämsides med ett bötesstraff.

7.4.2 *Överväganden*

Historiskt sett kan systemet med restitution sägas härstamma från äldre former av straffrättsskipning, som närmast innebar en ekonomisk uppgörelse mellan parterna eller deras familjer. Genom restitution har man på nytt velat öka målsägandens roll i straffrättsskipningen.

Det är inte någon tillfällighet att påföljder av denna art särskilt förekommer i länder som USA och Kanada. Dessa påföljder är nämligen till sin art sådana att de bäst passar in i påföljdssystem som bygger lika mycket på

domarens skön och uppfinningsrikedom som på en lagbunden påföljdskatalog (se avsnitt 3.4). I ett sådant land är det lättare att låta en ekonomisk uppgörelse mellan gärningsmannen och offret ersätta samhällets reaktion på brottet än vad det skulle vara i vårt land.

Redan enligt gällande regler spelar i vårt land frågan om den ekonomiska uppgörelsen mellan gärningsmannen och offret en roll i straffprocessen. Jämsides med frågan om skuld och påföljd behandlas nämligen ofta frågan om skadeståndsskyldighet. Det är inte heller ovanligt att denna fråga i viss mån kan få påverka påföljdsbestämningen. Domstolarna underlåter inte sällan att kombinera en dom på villkorlig dom eller skyddstillsyn med böter med hänvisning till en betungande skadeståndsskyldighet. I sådana fall kan denna skyldighet sägas fungera på samma sätt som en påföljd av typ restitution.

Annars går utvecklingen i vårt land i motsatt riktning. Lagöverträdarens ekonomiska förpliktelser gentemot målsäganden och samhället görs allt mindre betungande. Hans skyldighet att ersätta samhället för rättegångskostnader har begränsats och ställts i relation till hans betalningsförmåga (31 kap. 1 § rättegångsbalken). Även skyldigheten att utge skadestånd kan numera jämkas om den är oskäligt betungande (6 kap. 2 § skadeståndslagen).

Härtill kommer att en påföljd av typ restitution knappast skulle kunna medverka till en minskad användning av frihetsstraff i vårt land. Enligt vad som uttalats i olika sammanhang gör den inte det ens i USA. F. ö. kan redan nuvarande påföljder sägas i viss mån innebära former av restitution till samhället. Att därutöver införa påföljder som helt bygger på en ekonomisk uppgörelse mellan lagöverträdaren och offret eller samhället är enligt kommitténs uppfattning inte lämpligt.

7.5 Indragning av tillstånd

7.5.1 *Inledning*

I Frankrike infördes 1976 regler om rättighetsförlust. Dessa regler ger domstol möjlighet att ersätta korta frihetsstraff med olika typer av sådan förlust. Körkortsindragning, indragning av jakt- eller vapentillstånd och förbud att framföra olika typer av transportmedel, t. ex. moped, flygplan eller båt, kan helt ersätta korta frihetsstraff, oavsett det finns någon anknytning mellan lagöverträdelsen och den rättighet som dras in. Under vissa omständigheter kan frihetsstraff också helt ersättas av förbud att utöva viss verksamhet eller visst yrke, som har möjliggjort eller främjat lagöverträdelsen. Förbudet skall i dessa fall alltså grundas på en fara för missbruk av den förbjudna verksamheten.

Den danska arbetsgruppen för alternativ till frihetsstraff ansåg att regler liknande de franska medförde stora betänkligheter. De skulle strida mot tungt vägande hänsyn till lagöverträdarens återanpassning. De skulle också stå i strid med kraven på proportionalitet. En annan sak var enligt den danska arbetsgruppen att användningen av frihetsstraff i viss utsträckning skulle kunna minskas, om domstolarna i högre grad än f. n. vid påföljdsvalet tog hänsyn till en eventuell rättighetsförlust.

Även den svenska BRÅ-gruppen vände sig mot tanken att införa rättighetsförlust som en självständig sanktion i straffsystemet. Gruppen ansåg att systemet i så fall skulle bli svåröverskådligt. En sådan sanktion skulle också vara svår att förena med de principer för ett straffsystem som gruppen förordade. Däremot borde frågan hur t. ex. straff och körkortsåterkallelse skall förenas ägnas särskild uppmärksamhet.

Det norska justisdepartementet ansåg att indragning av tillstånd borde användas i större utsträckning än f. n. i samband med trafikförseelser. Detta krävde emellertid enligt departementet att domstolarna fick större inflytande på avgörandet av frågan om indragningen. Samtidigt påpekades dock att en sådan sanktion träffar ojämnt. För en del kan det indragna tillståndet betyda förlusten av en näring, för andra bara en praktisk olägenhet. Den norska justiskomitéen ville däremot inte förorda en utvidgad användning av indragning. Kravet på likformig och rättvis reaktion på olika lagöverträdelser skulle i så fall bli svårt att uppfylla.

Vad nu är i fråga är alltså begränsning eller indragning av vissa förmåner, kompetensbevis, auktorisation e. d., som krävs för att driva viss verksamhet. Det kan röra sig om körkort, luftfartscertifikat, vapenlicens eller kompetensbevis för förande av större båtar. Alla dessa tillstånd kan nu dras in, om innehavaren visat sig olämplig för innehavet.

Det kan också röra sig om tillstånd till viss näringsverksamhet. I princip gäller att all näringsverksamhet är fri, men denna frihet är inskränkt på en rad områden. Vissa yrken får exempelvis utövas endast av den som visat sig ha särskild kompetens såsom i fråga om läkare, tandläkare och veterinärer. På en del områden, där det i och för sig råder fri etableringsrätt, förekommer ett frivilligt auktorisationsförfarande. Exempel är revisorer. För advokater gäller särskilda regler. Det finns vidare branscher där det krävs tillstånd av en offentlig myndighet för att utöva näringsverksamhet. Som exempel kan nämnas bank- och försäkringsväsendet, kommunikationsväsendet (trafiktillstånd), inkasso- och kreditupplysningsverksamheten, yrkesmässig bevakning samt handel med vapen liksom med skrot och begagnade varor. Från den 1 juli 1984 gäller motsvarande även för fastighetsmäklare. Likaså krävs tillstånd för ölförsäljning och servering av alkoholdrycker.

Gemensamt för alla dessa tillstånd är att de kan dras in om tillståndsbestämmelserna inte iakttas. Dessutom finns numera en möjlighet att i samband med en konkurs meddela ett mer generellt näringsförbud.

7.5.2 *Överväganden*

Det är givet att det är svårigheter förenade med att låta indragning av tillstånd utgöra självständiga sanktioner i straffsystemet. Proportionaliteten mellan brott och straff skulle bli svår att tillgodose och riskerna för svåröverskådlighet och ojämlikhet i straffsystemet skulle öka. Kommitténs mening är därför att någon utvidgning av möjligheterna till indragning av tillstånd med rent straffrättsligt syfte inte bör ske. Det faller utanför kommitténs uppdrag att överväga om en sådan utvidgning bör komma till stånd av andra skäl. Kommittén har dock i samband med behandlingen av påföljden kontraktsvård (avsnitt 6.5.5) framhållit värdet av att man i möjligaste mån tar med frågan om körkortsindragning i samband med vården av trafiknykterhetsbrottslingar.

Likaså ligger det utanför kommitténs område att överväga i vad mån sådana effekter av lagöverträdelsen bör påverka påföljdsvalet och straffmätningen. Denna fråga utreds i stället av fängelsestraffkommittén.

7.6 Social kritik

Andra sanktioner som diskuterats är sådana som vanhedrar och innebär ett offentligt skymfande av den som begått brott, t. ex. genom att uppgifter om gärningsmannen anslås på allmän plats eller på arbetsplats eller offentliggörs på annat sätt. Avsikten med en sådan sanktion skulle vara att skapa en effektiv preventiv effekt genom den skam som ett sådant offentliggörande skulle medföra.

Tanken på en sådan sanktion har tidigare avvisats i Danmark, Sverige och Norge. Sanktionen anses främmande för de nordiska straffsystemen. Den anses stöta på väsentliga betänkligheter av principiell art.

Kommittén delar denna uppfattning. Härtill kommer att den knappast skulle kunna utgöra ett alternativ till frihetsstraff. Sanktionen skulle också ha en rent repressiv inriktning och verka försvårande på den dömdes anpassning till samhället.

7.7 Närvaroplikt

7.7.1 *Inledning*

I samband med att påföljden samhällstjänst behandlades nämndes några påföljdsvarianter som finns i England och i Australien och som innebär att lagöverträdaren som reaktion på brottet åläggs att under ett visst antal timmar vistas på en särskild institution och då delta i olika aktiviteter. Påföljderna kallas day centre (tidigare day training centre) och attendance centre.

Påföljderna har tidigare övervägts av den danska arbetsgruppen för alternativ till frihetsstraff och av BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp. Beträffande den engelska påföljden day training centre ansåg den danska arbetsgruppen att en närmare värdering av en sanktion med ett så utpräglat behandlingsmässigt syfte måste baseras på ett omfattande empiriskt material. Eftersom det saknas sådant, fann arbetsgruppen inte anledning att gå närmare in på frågan om en sådan sanktion borde införas i Danmark. Inte heller den svenska BRÅ-gruppen ansåg att ett arbetsträningsinstitut efter engelskt mönster borde införas som en särskild påföljd.

Den danska gruppen behandlade också den engelska varianten av attendance centre. Gruppen ansåg att det inte fanns anledning att gå närmare in på frågan om en motsvarande ordning borde införas i Danmark. Skälen till detta var att påföljden i England huvudsakligen används för personer som i Danmark inte skulle ådömas fängelse. Behovet av påföljden ansågs också bli ringa, om regler om samhällstjänst infördes. Slutligen skulle också sanktionen innebära omfattande praktiska och administrativa svårigheter.

Åtminstone något day centre i England har under den senaste tiden på

försöksbasis utvidgat sin verksamhet väsentligt. Den innebär nu en intensiv tillsyn av klienterna på centret eller ute i samhället under i stort sett hela dygnet. Den är därför mycket personalkrävande. Verksamheten kallas "intensive (probation) control unit". Den ådöms i form av en föreskrift i samband med dom på probation.

Även om det inte finns några omedelbara motsvarigheter till dessa påföljder i Sverige, förekommer det inom kriminalvårdens och socialtjänstens ram en lång rad verksamheter som innebär att lagöverträdare under tiden för kriminalvård i frihet aktiveras med utbildning eller andra sysselsättningar under vissa tider av dygnet. Ofta rör det sig om utbildningsprogram av olika slag. I många fall kombineras dessa med arbetsträningsinslag, fysiska aktiviteter, kulturutbud och social träning. Några exempel kan ges.

Västerviks kommun driver sedan 1978 i samarbete med frivården en träningslägenhet med plats för sju elever, de flesta kriminalvårdsklienter. Den kallas "Slussen". Jämsides med undervisning i teoretiska ämnen bedrivs praktiska arbetsuppgifter och social träning. Det förekommer också ett rikt fritidsutbud. Som namnet antyder är syftet att eleven efter tiden på Slussen skall klara ett eget boende och fylla en plats i arbetslivet.

Västerviks kommun driver även sedan 1980 praktisk och teoretisk utbildning av kvalificerade missbrukare och socialt utslagna i något som kallas Altonaprojektet. Fritidsverksamheter förekommer också. AMS, Komvux, socialstyrelsen och kriminalvården bidrar ekonomiskt. De flesta eleverna är frivårdsklienter och har föreskrift från övervakningsnämnden att delta. Verksamheten anses ha stor betydelse för behandlingsarbetet.

Östersunds kommun drev från 1979 till den 1 maj 1984 ett projekt med handledarförsedda beredskapsarbeten, kombinerat med fritidsaktiviteter, för ungdomar med svåra missbruks- och anpassningsproblem. Projektet kallades Arken. Ungdomarna erbjöds arbete/utbildning, framtidsplanering, ordnat boende, social gemenskap och gemensam utveckling och normbildning och gav mycket positiva resultat. Arken tog över hela behandlingsansvaret för ungdomarna och skötte alla myndighetskontakter. Den 1 januari 1983 startades en motsvarande verksamhet också i Hudiksvall och den pågår alltjämt.

7.7.2 *Överväganden*

En självständig påföljd, motsvarande day centre och attendance centre, kan enligt kommitténs uppfattning inte vara lämplig i det svenska påföljdssystemet. Dessa påföljder tillgodoser inte de krav man bör kunna ställa på en straffrättslig reaktion. De används i andra länder inte heller för sådan brottslighet att de skulle kunna fungera som ett alternativ till frihetsstraff i Sverige. Påföljden attendance centre i England används t. ex. för mycket unga lagöverträdare och skall ses mot bakgrund av att straffbarhetsgränsen i England är tio år.

Som behandlingsinslag i annan straffverkställighet kan det däremot vara värdefullt att ha tillgång till verksamheter som innebär, att man har en mer omfattande tillsyn av den dömde än inom traditionell frivård och att man på ett mer fullständigt sätt tar itu med hans sociala situation. Här kan inte bara de nämnda utländska påföljderna tjäna som förebilder utan även de projekt

som förekommer på många håll i vårt land och på vilka exempel här har getts. Dessa verksamheter bör emellertid enligt kommitténs mening inte ges formen av självständiga påföljder eller eljest regleras i lag utan de bör utvecklas inom ramen för den nuvarande kriminalvården i frihet.

Detta stämmer också väl överens med den syn på frågan, vilka faktorer som bör avgöra intensiteten i övervakningen av kriminalvårdens klienter, som statsmakterna nyligen har gett uttryck för. Frivårdskommittén föreslog i sitt delbetänkande att domstol i vissa fall skulle kunna förordna om intensivövervakning av skyddstillsynsdömda. Departementschefen anslöt sig emellertid inte till detta förslag utan menade att övervakningens intensitet helt skulle avgöras av den dömdes behov under övervakningstiden och riksdagen anslöt sig till denna mening (prop. 1982/83:85 s. 84–86). I enlighet härmed bör frivården enligt kommitténs mening med utgångspunkt från den dömdes behov inom ramen för befintliga påföljder utveckla behandlingsmetoder som för klienterna innebär en mer omfattande tillsyn och mer fullständig uppbyggnad av en socialt anpassad livssituation.

7.8 Uppskjuten dom

7.8.1 *Inledning*

Domstolar i England och Wales har sedan 1972 möjlighet att, sedan skuldfrågan avgjorts, med den tilltalades samtycke besluta om uppskov med valet av påföljd (deferment of sentence). Under 1981 användes denna möjlighet i 8 400 fall. Tanken med denna ordning är att domstolen skall ha möjlighet att ta hänsyn till eventuella förändringar till det bättre av den tilltalades personliga förhållanden som äger rum under tiden från uppskovet till dess slutlig dom meddelas. Beslutet innebär inte att den tilltalade blir föremål för några åtgärder, såsom övervakning, utan meningen är att han skall klara sig på egen hand. Framför allt hoppas man på förändringar beträffande exempelvis bostads-, arbets- eller familjeförhållanden, men hänsyn kan också tas till ansträngningar att ersätta skada som orsakats av brottet.

Olika undersökningar av uppskjutna domar visar att det generellt rör sig om omfattande men inte grov förmögenhetsbrottslighet och om personer som befinner sig på gränsen till sitt första frihetsstraff. I många fall rör det sig om olika former av ekonomisk brottslighet. Uppskovstiden är i regel sex månader och ca 80% ådöms efter uppskovet en icke frihetsberövande påföljd.

Även i Frankrike har regler om uppskjuten påföljdsbestämning införts 1975. Sådana regler finns också i staten Queensland i Australien.

Den danska arbetsgruppen för alternativ till frihetsstraff ansåg att denna sanktion hade mindre intresse i samband med frågan om alternativ till frihetsstraff. Skälen till detta var följande.

För det första innebär uppskjuten påföljdsbestämning i den engelska formen i stort sett detsamma som betinget dom utan straffbestämning. För det andra ansågs påföljden kunna leda till resultat som var motsatta de önskade. Det skulle nämligen bli svårt för domstolen att undvika ett frihetsberövande straff, om den tilltalade inte genomgår någon förändring till det

bättre. För det tredje skulle påföljden medföra omfattande administrativa problem.

7.8.2 *Överväganden*

Även kommittén finner det svårt att finna plats för uppskjuten dom i påföljdssystemet vid sidan av övriga påföljder. Mot uppskjuten dom talar också att det inte skulle bli någon ersättning för fängelsestraff. Sådana straff används nämligen i vårt land endast för så allvarlig brottslighet att det kan uteslutas att domstolarna skulle vara beredda att helt avstå från åtgärder, om än bara för en tid.

Kommittén instämmer även i den danska arbetsgruppens farhågor för att påföljden skulle kunna få motsatt effekt än den avsedda. Andra nackdelar som bl. a. framkommit i samband med Ulleråkersförsöket, vilket lagtekniskt baserades på denna ordning, är att det är olyckligt att påföljdsbestämningen hålls öppen under längre tider och att det saknas garantier för att domstolen slutligt också väljer den påföljd som logiskt sett motiveras av lagöverträdarens uppträdande under uppskovstiden.

Av dessa skäl kan kommittén inte förorda att uppskjuten dom införs som en del av det svenska påföljdssystemet.

8 Genomförandet

8.2 Resursfrågor

Den enda förändring av påföljdssystemet som kommittén föreslår är alltså att det skall bli möjligt för rätten att medge anstånd med verkställigheten av ett utdömt fängelsestraff för att den dömde skall genomgå kontraktsvård. Frågan är då vad en sådan förändring innebär i fråga om det totala resursbehovet.

Kommitténs förslag syftar till att begränsa användningen av frihetsstraff. Avsikten är att kontraktsvård skall användas bara i de fall påföljden annars skulle ha blivit fängelse. Förslaget bör därför leda till att resurser frigörs inom anstaltsvården. Eftersom anstaltsvård i regel är en mer kostnadskrävande vårdform än missbruksvård, bör man totalt sett kunna minska kostnaderna.

Det går emellertid inte att på ett tillförlitligt sätt beräkna i vilken omfattning ett genomförande av förslaget kommer att medföra förändringar av resursbehovet inom områden för straffverkställighet. Rättsutvecklingen påverkas nämligen av alltför många faktorer som inte kan förutses. Det är inte bara påföljdssystemets utformning som har betydelse, utan t. ex. även brottsutvecklingen, polisens insatser och olika politiska beslut.

Den från resurssynpunkt väsentligaste frågan är i vilken utsträckning kontraktsvården skulle komma att träda i stället för fängelsestraff. Varje anstaltsplats kostade nämligen budgetåret 1982/83 i genomsnitt 617 kr/dag. (Sluten riksanstalt 777 kr/dag, öppen riksanstalt 425 kr/dag, sluten lokalanstalt 654 kr/dag och öppen lokalanstalt 432 kr/dag.) Kommitténs avsikt är alltså att kontraktsvården uteslutande skall användas i sådana fall, när påföljden annars skulle ha blivit fängelse. Med den lagtekniska lösning som kommittén föreslår finns det emellertid inga garantier för att så också blir fallet. Tvärtom måste man räkna med att kontraktsvård i viss utsträckning ändå kommer att träda i stället för andra icke frihetsberövande påföljder. Ovissheten om hur det kommer att bli med detta försvårar naturligtvis kostnadsberäkningarna.

Även om kontraktsvården kommer att ersätta fängelsestraff, är det emellertid inte säkert att några omedelbara besparingar går att göra på anstaltssidan. Avsikten är visserligen att anstaltsorganisationen skall kunna reduceras genom att vissa alkohol- och narkotikamissbrukare kan ges en annan påföljd än fängelse. Trycket på anstalterna är emellertid stort. Beläggningen är hög och väntelistan lång. Vilken besparing som kan göras, beror dessutom på i vilken utsträckning det ersatta fängelsestraffet skulle ha blivit verkställt i

form av § 34-placering. Besparingens storlek beror också på vilken typ av anstalt som skulle ha blivit aktuell för verkställigheten.

Några tillförlitliga beräkningar går inte heller att göra av kontraktsvårdens kostnader. Kostnadernas storlek beror nämligen på valet av vårdform. Kontraktsvård skall enligt förslaget kunna förekomma inom en rad olika vårdformer, där skillnaderna i vårdkostnader är avsevärda. Behandling exempelvis på en kommunal alkoholpoliklinik kan i detta sammanhang inte anses medföra några merkostnader. På landstingskommunala mottagningar kan en patientavgift utgå med 20 kr, om vården utgörs av ett kurators- eller psykologbesök, och med 40 kr, om vården utgörs av ett läkarbesök. Annan vård är avgiftsfri även vid sådana mottagningar. Kostnaden för familjevård kan uppskattas till totalt ca 320 kr/dag. Kostnaden för vård i behandlingshem för narkotikamissbrukare varierar bl. a. beroende på i vilken utsträckning det utgår statsbidrag till hemmet. Det rör sig i regel om en vårdkostnad på 300–600 kr/dag. I vissa fall får dock missbrukaren själv bidra till vårdkostnaden exempelvis med sin sjukpenning. Även vårdanstalterna för alkoholmissbrukare uppbär statsbidrag, vilket gör att vården vid vissa institutioner kan vara kostnadsfri, medan det vid andra kan tas ut en vårdavgift på 100–150 kr/dag. Sammantaget varierar således vårdkostnaden vid de vårdinrättningar, där kontraktsvård enligt förslaget skall kunna förekomma, mellan 0 och 600 kr/vårddag.

Denna vårdkostnad skall sedan fördelas mellan kriminalvården och hemkommunen, enligt förslaget efter tidpunkten för en tänkt villkorlig frigivning från det fängelsestraff som har mätts ut. Fängelsestraffens längd kan emellertid variera från 14 dagar till 2 år. En säker fördelning av vårdkostnaden är därför inte heller möjlig att göra i detta sammanhang.

Till svårigheterna att beräkna kostnaderna bidrar också att man inte med säkerhet kan säga vilken faktor som kommer att bestämma frekvensen domar på kontraktsvård. Det finns nämligen minst tre tänkbara faktorer som kan begränsa användningen. Den första är antalet tänkbara lagöverträdare, dvs. antalet missbrukare som har begått brott som förskyller ett fängelsestraff på högst två år och som är lämpade för missbruksvård och där domstolen är beredd att ersätta fängelsestraffet med sådan vård. Den andra är tillgången på lämpliga behandlingsresurser. Den tredje är behandlingsviljan hos de lagöverträdare som kan komma i fråga, dvs. viljan att underkasta sig en förelagd vårdplan.

Som tidigare nämnts dömdes 16 592 personer under 1982 till fängelse i högst två år. I vart fall hälften av dessa kan betecknas som missbrukare. 10 057 personer fick emellertid fängelsestraff på två månader eller mindre. Man får utgå från att användningen av kontraktsvård kommer att bli förhållandevis mindre när det gäller det klientelet. Ändå kvarstår att det bland anstaltsklientelet finns uppskattningsvis mellan 3 000 och 5 000 personer som vad gäller strafftidens längd, brottets art och förekomsten av missbruk uppfyller förutsättningarna för kontraktsvård. Det torde därför inte bli tillgången på missbrukande lagöverträdare som kommer att begränsa användningen av kontraktsvård.

När det gäller tillgången på behandlingsplatser är det egentligen inte antalet befintliga platser, som är det intressanta, utan hur många platser som kommer att vara tillgängliga för kontraktsvårdsklienter. Detta är emellertid

inte möjligt att säga. Man kan inte tala om någon egentlig platsbegränsning vad gäller kontraktsvård i form av regelbunden poliklinisk vård. När det gäller behandlingshem och andra slutna vårdinrättningar är platstillgången beroende av inrättningens intresse för vårdformen, om den över huvud taget är intresserad av att delta i kontraktsvården och vilka prioriteringar den i så fall gör mellan kontraktsvårdsklienter och andra missbrukare. Kommittén räknar ändå med att exempelvis alkoholistanstalterna och många behandlingshem kommer att vilja delta i verksamheten och ställa platser till förfogande för den. Det torde därför inte heller bli tillgången på behandlingsplatser som kommer att begränsa användningen av kontraktsvård.

I stället blir det enligt kommitténs uppfattning antingen domstolarnas villighet att ersätta fängelsestraff med kontraktsvård eller klienternas villighet att välja kontraktsvård framför fängelse som blir avgörande. Vid ett första påseende kan det kanske synas troligt att det är domstolarna som kommer att vara mest restriktiva. Det är emellertid inte givet utan beror på strafftidernas längd samt vårdens längd och utformning i övrigt. Som tidigare sagts är det inte givet att en missbrukare är villig att byta ut ett fängelsestraff mot en vård som har samma längd. Det visar erfarenheterna från § 34-placeringar.

Det kan inte heller uteslutas att det slutligen visar sig att det är kommunernas villighet att ta på sig sin del av kostnadsansvaret för kontraktsvården som kommer att avgöra användningen. Det är därför svårt att på ett tillförlitligt sätt ange hur många domar på kontraktsvård som kommer att utdömas. Med utgångspunkt från nu nämnda faktorer samt från den nuvarande förekomsten av missbruksvård inom kriminalvårdsanstalterna anser sig dock kommittén kunna uppskatta antalet till ca 500 om året.

Fördelningen av resursbehovet mellan anstaltsvården och missbruksvården beror också på antalet misslyckanden och återfall i brott under vårdtiden, eftersom ett sådant kan leda till att kontraktsvården avbryts och ersätts av fängelsestraff. Antalet återfall under vårdtiden kommer naturligtvis att variera med valet av vårdform. Ju mer restriktiv vården är, desto mindre utrymme finns det för brottslighet. Inom öppna vårdformer får man däremot räkna med ett stort antal återfall, eftersom det i regel rör sig om personer som är tidigare lagförda och dessutom missbrukare. Det är inte orealistiskt att befara att kanske hälften återfaller inom ett år och två tredjedelar inom två. Vad gäller antalet misslyckanden skulle man av Ulleråkersförsöket kunna dra slutsatsen att över hälften misslyckas och att de flesta av dem gör det tämligen snabbt. Kontraktsvården bygger emellertid enligt förslaget på olika vårdformer och man får därför räkna med varierande andelar misslyckanden.

Eftersom kontraktsvårdsklienten också skall stå under övervakning, kommer kontraktsvården att innebära en ytterligare belastning på frivården. Frivården skall dessutom på personutredningsstadiet etablera kontakt mellan missbrukaren och en lämplig behandlingsinrättning samt efter domen se till att den avsedda vården kommer till stånd och fullföljs. Storleken på denna belastning på frivården beror emellertid på flera olika faktorer. För det första bestäms den av i vilken utsträckning kontraktsvården kommer att ersätta fängelsestraff eller det i någon större omfattning blir fråga om ett klientel som även annars hade hamnat hos frivården. För det andra bestäms

den av valet av vårdform.En kontraktsvård i form av ett års vistelse på en sluten vårdinrättning medför en mindre belastning på frivården. För det tredje bestäms den av vårdtidernas längd. Egentlig frivård skall bara förekomma efter vårdtidens slut. Ovissheten om dessa förhållanden samt osäkerheten om hur många domar på kontraktsvård som kommer att meddelas gör att kommittén avstår från att föreslå någon utökning av frivårdens resurser f. n. Kommittén förutsätter emellertid att utvecklingen noga följs och att frivårdens resurser anpassas efter de behov som kan visa sig uppstå. Det är nämligen väsentligt att man kan bibehålla den förbättring av frivårdens situation som har uppstått till följd av de förändringar som genomfördes den 1 juli 1983 på grundval bl.a. av förslagen i kommitténs tidigare delbetänkande. Eftersom en utbyggd kontraktsvård leder till en ökad belastning på frivården, är det rimligt att konstaterade besparingar på anstaltssidan på något sätt kommer frivården till godo.

Det är alltså en lång rad antaganden som måste göras vid en beräkning av å ena sidan kostnaderna och å andra sidan vinsterna till följd av kontraktsvården. Enligt kommitténs uppfattning är det därför inte meningsfullt att presentera någon sådan beräkning. Väsentligast är i stället att konstatera att förslagen bör leda till inte oväsentliga besparingar för samhället. På sikt bör förslaget för kriminalvårdens del leda till att anstaltsavdelningar kan stängas eller att redan stängda avdelningar inte behöver öppnas och därmed i vart fall till att behovet av att bygga ut anstaltsbeståndet minskar. På lång sikt bör betydande samhällsekonomiska vinster kunna göras om förslaget leder till att alkohol- och narkotikamissbrukare blir fria från sitt missbruk. Att storleken av dessa besparingar sedan inte närmare kan anges är en annan sak.

Kostnaden för kontraktsvården skall som tidigare sagts delas mellan kriminalvården och kommunerna efter en tänkt tidpunkt för villkorlig frigivning. Det är inte orealistiskt att tro att det kan bli fråga om en hälftendelning dem emellan. När det gäller kommunernas kostnader för kontraktsvården måste emellertid en omständighet framhållas. Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Kommunens socialnämnd skall särskilt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Något undantag gäller inte beträffande dem som också är kriminalvårdsklienter. Inom kontraktsvård finns endast missbrukare i behov av vård. Enligt kommitteförslaget avser kommunens ekonomiska ansvar för kontraktsvården endast tid då missbrukaren annars inte hade varit anstaltsplacerad. Det är därför tveksamt om man verkligen kan tala om någon kostnadsökning för kommunernas del i samband med kontraktsvård. Kommunerna skulle även utan kontraktsvård ha fått svara för de vårdkostnader som hade uppstått i samband med rehabiliteringen under villkorlig frigivning och dessa kostnader hade i vissa fall kunnat bli lika stora som de som uppstår till följd av kontraktsvården.

Slutligen behandlades i avsnitt 6.5.4 även de kostnader som uppkommer i samband med analys av urinprov. Inte heller dessa kan beräknas närmare. För det första kan antalet kontraktsvårdsklienter svårligen beräknas. För det andra vet man inte hur många vårdinrättningar som kommer att vilja använda sig av provtagning i samband med kontraktsvård. För det tredje är det på skäl som angavs i avsnitt 6.5.4 inte möjligt att nu bedöma vilka resursökning-

ar som kan behövas i sammanhanget. Vad man vet är endast att en cannabisanalys, som är den dyraste att utföra, kostar 60 kr med hittills använda analysmetoder. Om en mer förfinad analysmetod skulle anses nödvändig i vissa fall, skulle kostnaden bli väsentligt högre.

8.2 Ikraftträdande

Att införa en ny påföljd kräver naturligtvis ett visst förberedelsearbete. Inom vårdområdet behöver man viss tid för att förbereda och utforma behandlingsprogram för kontraktsvård. Kommittén räknar med att de föreslagna förändringarna i påföljdssystemet kan träda i kraft den 1 januari 1986.

En särskild fråga är om den omständigheten att arbetet med en reformering av påföljdssystemet har delats upp på två kommittéer inverkar på tidpunkten för ikraftträdandet. Av de frågor som fängelsestraffkommittén har kvar att utreda är det närmast frågan huruvida allmänna regler för påföljdsval skall införas som har betydelse i sammanhanget. Att ytterligare en påföljd införs kan naturligtvis påverka utformningen av sådana regler.

Fängelsestraffkommittén räknar emellertid inte med att kunna presentera sitt slutbetänkande förrän hösten 1985. Det vore därför olyckligt att behöva invänta detta betänkande. Enligt frivårdskommitténs uppfattning är det inte heller nödvändigt. Villkorligt fängelse bör kunna införas ändå och, om det kräver några förändringar av eventuella påföljdsvalsregler, bör dessa kunna ske i efterhand.

9 Specialmotivering

9.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Kommitténs förslag innebär att det skall införas en ny påföljd, kallad villkorligt fängelse, i straffsystemet. Lagtekniskt kan detta ske på i huvudsak två sätt.

Det ena sättet är att ta in bestämmelserna om påföljden i ett särskilt kapitel i BrB. Då framstår villkorligt fängelse som en helt fristående påföljd. Detta skulle också systematiskt stämma med balkens uppbyggnad. Dess tredje avdelning skulle då kunna inledas med bestämmelser om straffen böter och fängelse, följt av tre kapitel om alternativa påföljder.

Det andra sättet är att foga in bestämmelserna om villkorligt fängelse i 26 kap., som handlar om påföljden fängelse. Fördelen med detta är att det därigenom markeras att villkorligt fängelse är ett alternativ endast till ovillkorligt fängelse. Om domstolen i dag i ett påföljdsval skulle vara beredd att välja en icke frihetsberövande påföljd, skall valet enligt kommitténs förslag inte ändras av att villkorligt fängelse införs i påföljdssystemet. Denna markering är så viktig, att kommittén anser att möjligheten att medge anstånd med verkställigheten av ett fängelsestraff inte skall regleras i ett särskilt kapitel utan i 26 kap.

Det villkorliga fängelset skall emellertid enligt förslaget vara förenat med kontraktsvård och sådan vård kräver en relativt omfattande reglering. Därtill kommer att kommittén i första hand ser villkorligt fängelse som ett lagtekniskt instrument för införande av olika alternativ till frihetsstraff, av vilka dock endast kontraktsvården förordas. Det ter sig då inte lämpligt att tynga 26 kap. med alla de bestämmelser som kontraktsvården och framdeles eventuellt också andra nya alternativ till frihetsstraff kräver. Kommittén föreslår därför att 26 kap. endast kompletteras med den grundläggande regeln om rätten att medge anstånd med straffverkställigheten, medan övriga bestämmelser rörande det villkorliga fängelset tas in i en särskild lag.

Den av kommittén valda lösningen innebär att ordet fängelse i lagstiftningssammanhang kommer att stå för både ovillkorligt och villkorligt fängelse. Det innebär t. ex. att villkorligt fängelse inte skall nämnas i den uppräkning av brottsbalkens påföljder som finns i 1 kap. 3 §. Eftersom kommittén inte föreslår någon ändring i 33 kap. 5 §, innebär det också att avräkning av häktningstid skall göras även från villkorliga fängelsestraff. Detta gäller f. ö. också i andra nordiska länder, som redan har villkorligt fängelse i sina straffsystem. En nackdel med att på detta sätt införliva villkorligt fängelse

med det ordinära fängelsestraffet är dock att lagtexten i olika författningar i vissa fall behöver kompletteras med ett förtydligande för de fall då villkorligt fängelse inte avses.

1 kap. 6 §

Eftersom villkorligt fängelse enligt förslaget endast skall kunna ådömas i samband med kontraktsvård, torde det i praktiken aldrig finnas grund för att vid flera brott döma till ovillkorligt fängelse för ett eller flera av dem och till villkorligt fängelse för brottsligheten i övrigt. Inte heller bör villkorligt fängelse kunna kombineras med villkorlig dom eller skyddstillsyn. Det sistnämnda kräver ett sådant förtydligande av ordet fängelse som nyss nämnts.

26 kap. 4 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller ett stadgande om att det finns en möjlighet för rätten att medge anstånd med verkställigheten av ett ådömt fängelsestraff samt en hänvisning till en ny lag om villkorligt fängelse. För att få reda på vilka förutsättningar som skall gälla för att anstånd skall få medges får man alltså gå till denna lag. Skälen till denna uppdelning av bestämmelserna på olika lagar har redan redovisats.

26 kap. 5 §

Ändringen föranleds av att anstånd enligt kommitténs förslag skall kunna medges med verkställigheten av ett fängelsestraff. Den dömde skall inte tas in i anstalt, om ett sådant anstånd har medgetts.

28 kap. 4 §

I paragrafen görs en ändring med anledning av att skyddstillsynens prövotid föreslås förkortad från tre till två år. Förslaget sammanhänger med att prövotiden vid villkorligt fängelse föreslås vara två år och motiveras i avsnitt 6.5.3.2.

34 kap. 1 och 7 §§

34 kap. 1 § innehåller de centrala bestämmelserna om hur den konkurrens skall lösas som uppkommer, när någon som för brott har dömts till fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn skall dömas för annat brott, begånget före den första domen eller efter denna men innan påföljden helt har verkställts. I de därpå följande paragraferna i kapitlet ges närmare bestämmelser härom, beroende på vilken den först ådömda påföljden är.

Enligt kommitténs mening bör reglerna i 1 § om sådant sammanträffande av brott inte i sin helhet tillämpas vid återfall i brott före eller under verkställighet av villkorligt fängelse. I stället föreslås en i vissa hänseenden särskild reglering av dessa situationer. Därigenom undviks att innehållet i 1 § kompliceras. I den paragrafen görs därför endast den ändringen att däri tas in ett förtydligande av att paragrafen inte skall tillämpas vid återfall före eller under verkställighet av villkorligt fängelse.

Den särskilda regleringen tas in i 7 §. Förutvarande 7 § upphävdes i sam-

band med att påföljden ungdomsfängelse avskaffades. Den särskilda regleringen innebär följande.

1. Enligt 1 § första stycket punkt 1 kan domstolen, när den har att ådöma påföljd för annat brott, förordna att den tidigare ådömda påföljden skall avse också det nya brottet. Enligt kommitténs mening bör denna möjlighet kunna tillämpas även när den tidigare ådömda påföljden är villkorligt fängelse. Möjligheten skall dock användas mycket sparsamt, nämligen endast när det är uppenbart att det nya brottet, jämfört med det gamla, är utan nämnvärd betydelse från straffmätningssynpunkt eller annars synnerliga skäl talar för det. Denna begränsning framgår av en hänvisning i 7 § till 3 § första stycket samma kapitel.
2. I andra punkten av 1 § första stycket ges möjligheten att döma särskilt till påföljd för det nya brottet. Även denna möjlighet bör kunna användas, när den tidigare ådömda påföljden är villkorligt fängelse. I 7 § första stycket har därför hänvisats till 1 § första stycket punkt 2. Denna möjlighet att döma till särskild påföljd torde i första hand komma att tillämpas, när den nya eller nyupptäckta brottsligheten förskyller endast böter. Fall kan också tänkas, då domstolen vid allvarligare ny brottslighet anser sig för sådan böra ådöma villkorlig dom, skyddstillsyn eller överlämnande till särskild vård. Även i de fallen blir 1 § första stycket punkt 2 tillämplig.

Skulle domstolen finna att fängelse bör ådömas för det nya brottet, skall enligt kommitténs förslag det villkorligt medgivna anståndet i regel förklaras förverkat och ett gemensamt fängelsestraff utdömas. Till frågan hur denna reglering är utformad återkommer kommittén längre fram.

I undantagssituationer bör domstolen dock ha möjlighet att underlåta att förverka anståndet samtidigt som fängelsestraff ådöms för nytt brott. I denna del kan följande sägas.

Som nämndes i den allmänna motiveringen skall villkorligt fängelse normalt utgöra ett ytterligare och ett sista steg före fängelse. Häri ligger att det villkorligt medgivna anståndet i regel bör förklaras förverkat, om den dömde, innan det villkorliga fängelset har verkställts helt, återfaller i sådan brottslighet som bör föranleda fängelsestraff. Frågan när undantag kan göras från denna regel bör bedömas bl.a. med hänsyn till förverkandets funktion att utgöra en sanktion av det villkor om brottsfrihet som allmänt gäller för den som har ådömts villkorligt fängelse. Även arten och omfattningen av den nya brottsligheten liksom tidpunkten för återfallet inverkar på förverkandefrågan. Den dömdes uppträdande under verkställighetstiden har också betydelse, exempelvis om han har fullföljt kontraktsvården med positivt resultat. I den föreslagna lagtexten har kommittén angett dessa undantagssituationer genom krav på att särskilda skäl skall tala mot att förverkande av det villkorliga anståndet sker.

Vid ådömande av fängelse för nytt brott utan förverkande av det villkorligt medgivna anståndet blir givetvis 1 § första stycket punkt 2 tillämplig. Hinder föreligger inte för domstolen att, såvida omständigheterna är sådana, medge villkorligt anstånd med verkställigheten även av det särskilt ådömda fängelsestraffet.

Har det nya brottet, för vilket fängelsestraff skall ådömas särskilt, begåtts, innan domen på villkorligt fängelse har börjat verkställas, bör den särskilda straffmätningsregeln i 34 kap. 3 § andra stycket tillämpas.

Detta framgår av att det i 7 § första stycket görs en hänvisning till det stadgandet. Bestämmelsen gäller oavsett det nya straffet är villkorligt eller ovillkorligt.

Som framgår av det föregående skall förverkande av villkorligt medgivet anstånd enligt förslaget kunna ske endast om den nya påföljden anses böra bestämmas till fängelse. Om annan påföljd väljs för det nya brottet, måste kontraktsvården fortsätta. I och för sig kan det onekligen förekomma situationer, då ett förverkande av anståndet kan vara motiverat även när annan påföljd än fängelse väljs för det nya brottet. Möjligheten att förverka anståndet i sådant fall kan t. o. m. ses som logisk och naturlig med tanke på att ny brottslighet kan bedömas som en form av misskötsamhet under kontraktsvården och den yttersta sanktionen mot sådan misskötsamhet av allvarlig art enligt kommitténs förslag till den särskilda lagen om villkorligt fängelse är just förverkande av det villkorligt medgivna anståndet. Enligt förslaget skall sådant förverkande beslutas av övervakningsnämnd. Kommittén har dock stannat för att inte föreslå förverkandemöjligheter vid ny brottslighet i andra fall än förut har angetts och har därvid styrts av en strävan att undvika en komplicerad reglering av återfallssituationer. Vidare har kommittén härvid beaktat, att det alltid finns en möjlighet för övervakningsnämnden att förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat, om den anser att den dömdes uppträdande varit sådant att han brutit vårdavtalet eller på annat sätt har visat allvarlig misskötsamhet.

3. Som sagts under föregående punkt skall enligt förslaget det villkorligt medgivna anståndet i regel förklaras förverkat, när fängelsestraff ådöms för nytt brott. På samma sätt som gällde enligt 1939 års lag om villkorlig dom skall därvid ett gemensamt straff ådömas för den gamla och den nya brottsligheten. Vid bestämmandet av detta straff skall skälig hänsyn tas till vad som har avtjänats till följd av domen på villkorligt fängelse. Syftet med detta är att undvika de orimligt långa frihetsberövanden som skulle kunna bli följden, om en separat bedömning av brotten med efterföljande sammanläggning av straffen skulle äga rum. Genom att domstolen på så sätt får möjlighet att göra en skönsmässig bedömning av vilken inverkan som förverkandet skall ha på den nya påföljden, saknas också anledning att införa en möjlighet till delförverkande. Vid den nya påföljdsbestämningen bör domstolen således beakta på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde har missbrukat det villkorligt medgivna anståndet. De omständigheter som påverkar frågan om förverkande över huvud taget skall ske inverkar också på denna bedömning. Det är uppenbart att den dömdes uppträdande under vårdtiden och den fortsatta prövotiden samt tidpunkten för återfallet har avgörande betydelse.

Det gemensamma straffet bör normalt ådömas ovillkorligt. Det kan emellertid inte uteslutas att det kan finnas situationer, när det vore olämpligt att inte göra ett nytt försök med kontraktsvård. Kommittén avser här i första hand situationer, när den dömdes missbrukssituation och utsikterna till adekvat vård är sådana, att det finns särskild anledning att tro att missbrukaren befinner sig i ett läge som kan vara avgörande för hans fortsatta missbruk. I 7 § föreskrivs därför att domstolen, om synnerliga skäl talar för det, får medge anstånd med verkställigheten även av det

nya straffet. I och med att det tidigare villkorligt medgivna anståndet samtidigt förklaras förverkat och ett nytt gemensamt straff ådöms, upphör den tidigare påföljden helt. Det löper i en sådan situation därför endast en prövotid efter den nya domen på villkorligt fängelse.

Regleringen av den påföljdsbestämning i en återfallssituation som har berörts i denna punkt har upptagits i 7 § andra och tredje styckena. Vid ådömande av sådan påföljd med anledning av ny brottslighet bör domstolen i sitt domslut åberopa 34 kap. 7 § andra stycket för att ange situationen sammanträffande av brott. Någon tillämpning av 1 § första stycket punkt 3 blir enligt förslaget aldrig aktuell vid återfall efter dom på villkorligt fängelse.

4. Enligt förslaget finns det inte någon möjlighet för domstolen att i samband med återfall efter dom på villkorligt fängelse, i stället för att förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat, exempelvis förlänga prövotiden för det villkorliga fängelset. Någon sådan möjlighet torde inte heller behövas. I regel skall som tidigare sagts ett ovillkorligt fängelsestraff ådömas och förverkande ske, såvida inte annan påföljd ådöms.

Övergångsbestämmelserna

I fråga om den nya lagstiftningens tillämplighet på brott som har begåtts före ikraftträdandet bör beaktas föreskriften i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken om att straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte en därefter antagen ny lagstiftning leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Detta innebär att de ändringar i brottsbalken som föreslås nu bör kunna tillämpas även om brottet har begåtts före ikraftträdandet.

När det gäller prövotiden vid skyddstillsyn bör det för den dömde lindrigaste alternativet väljas, dvs. en prövotid av två år bör gälla även om domen har meddelats före ikraftträdandet. En bestämmelse om detta har tagits in i övergångsbestämmelserna.

9.2 Förslag till lag om villkorligt fängelse

Som tidigare nämnts förordar kommittén att de olika bestämmelserna rörande innehållet i påföljden villkorligt fängelse tas in i en särskild lag. Kommittén föreslår att denna lag kallas lag om villkorligt fängelse.

1 §

För att få besked om under vilka förutsättningar anstånd får medges med verkställigheten av ett fängelsestraff får rätten, som framgår av förslaget till 26 kap. 4 a § BrB, gå till denna lag. Förutsättningarna anges i 1 och 2 §§.

Enligt 1 § är den första förutsättningen för anstånd att fängelsestraffet inte överstiger två år.

Som nämnts i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.2) menar kommittén i fråga om fängelsestraff på två år eller mindre, att villkorligt fängelse med kontraktsvård bör kunna ha en sådan allmänpreventiv verkan att det bör vara möjligt att medge anstånd med verkställigheten även om allmänpreventio-

nens krav är höga. Kommittén syftar på fall då allmänpreventionens krav har en sådan styrka att villkorlig dom eller skyddstillsyn inte kan komma i fråga utan ett fängelsestraff måste ådömas, men där anstånd ändå kan medges med verkställigheten tack vare att villkorligt fängelse främst till följd av straffhotet beräknas ha en bättre allmänpreventiv verkan än andra frivårdspåföljder. De allmänpreventiva kraven har alltså inte samma styrka i alla fall då fängelse ådöms i dag. Häri ligger emellertid då också att allmänpreventionen även vid kortare fängelsestraff i många fall kan omöjliggöra anstånd med verkställigheten. Detta uttrycks i andra stycket på det sättet att anstånd inte får medges om verkställigheten av fängelsestraffet oundgängligen påkallas med hänsyn till allmän laglydnad.

Dessa förhållanden gör att man måste räkna med ett litet utrymme för villkorligt fängelse när det gäller unga lagöverträdare. Enligt 26 kap. 4 § BrB får den som är under 18 år dömas till fängelse, endast om synnerliga skäl talar för det, och den som är 18–20 år, endast om det med hänsyn till allmän laglydnad finns särskilda skäl för ett frihetsberövande. Dessa kriterier måste vara uppfyllda innan fängelse över huvud taget kan ådömas och ofta har man redan därigenom passerat den gräns då de allmänpreventiva kraven når en sådan styrka att anstånd med verkställigheten är uteslutet.

Sitt största användningsområde bör kontraktsvården ha bland lagöverträdare, som är över 20 år och som gjort sig skyldiga till traditionell förmögenhetsbrottslighet, och då ett fortgående missbruk kan antas vara av avgörande betydelse för kriminaliteten.

Anstånd kan inte heller medges med verkställighet av fängelsestraff som har ådömts jämte skyddstillsyn enligt 28 kap. 3 § BrB. Sådant straff kan ådömas endast om allmänpreventionens krav oundgängligen kräver ett frihetsberövande och då är alltså enligt förslaget även ett anstånd med verkställigheten uteslutet. Dessutom kan två frivårdspåföljder av denna art inte på ett meningsfullt sätt verkställas samtidigt.

Det är inte bara de allmänpreventiva kraven som kan göra att anstånd inte bör medges. Viss brottslighet och vissa brottslingar är av den arten att samhällets skyddsintresse, dvs. intresset av att utnyttja de brottsförhindrande effekterna av en anstaltsplacering, gör ett frihetsberövande påkallat. Även om detta stadgas i andra stycket.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka förutsättningar som skall gälla beträffande den tilltalades person för att anstånd skall få medges med verkställigheten av ett ådömt fängelsestraff.

Förutsättningarna är tre. Det skall för det första röra sig om en person som vanemässigt missbrukar alkohol eller narkotika och är i behov av vård för sitt missbruk. Denne skall för det andra samtycka till vård enligt ett särskilt vårdavtal som förelagts honom. Han skall för det tredje också bedömas som lämpad för denna vård. Dessa förutsättningar har ingående behandlats i avsnitt 6.5.2 av den allmänna motiveringen.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.3.3) har också diskuterats i vilka former den tilltalades samtycke till vården bör inhämtas. I regel bör samtycket framgå av ett i förväg upprättat vårdkontrakt. Detta kontrakt syftar främst till att precisera den dömdes och vårdinrättningens förpliktelser. Ett mini-

mikrav bör därför vara att det innehåller följande.

- Den eller de vårdinrättningar som skall handha vården av missbrukaren
- Beräknad vårdtid
- Vårdens innehåll. Kontraktet bör alltså innehålla någon form av åtgärdsplan
- Eventuell kontroll av drogfriheten
- De ordningsregler som gäller under vårdtiden. Det kan gälla permissioner o. d. från vårdinrättningen, krav på drogfrihet, förbud mot innehav av vissa föremål som injektionssprutor, kanyler samt vapen och andra tillhyggen, förfarandet med förbjudna varor som anträffas och toleransnivåns höjd vid kontraktsbrott.
- Sanktioner som kan vidtas inom ramen för vården, t. ex. indragning av permissioner och intagning i mer slutna vårdformer
- Ett åtagande från den tilltalade att vid dom på villkorligt fängelse omedelbart inställa sig vid vårdinrättningen

Som nämndes i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5.3.3) är det en ytterligare förutsättning för kontraktsvård att den tilltalades hemkommun är villig att stå för sin del av vårdkostnaderna. Även den frågan måste därför lösas i samband med vårdavtalet. Någon föreskrift om detta behövs dock inte i lagen.

3 §

Enligt vad som föreslås i 5 § skall en dom på villkorligt fängelse i regel verkställas omedelbart. Rätten får dock förordna att verkställigheten skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Utgångspunkten för beräkning av prövotiden bör därför vara den dag då påföljden börjar verkställas.

Enligt vad som tidigare nämnts skall eventuell häktningstid avräknas även från villkorligt fängelsestraff. Det innebär emellertid inte att prövotiden påverkas. Den skall alltid vara två år från den dag då påföljden börjar verkställas. Den avräkning av häktningstid som görs får praktisk betydelse först om det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat.

4 §

Innehållet i denna paragraf behandlas i avsnitt 6.5.3.4 i den allmänna motiveringen. I likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn bör övervakningen av den dömde börja redan dagen för domen. Detta följer av att domen på villkorligt fängelse går i omedelbar verkställighet (5 §). Domstolen kan emellertid förordna om anstånd med verkställigheten till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Då skjuts också övervakningen upp.

5 §

Huvudregeln enligt *första stycket* är att verkställigheten på grund av en dom på villkorligt fängelse skall börja redan den dag då domen meddelas. Domstolen får dock förordna att verkställigheten skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömde. Som nämndes i den allmänna motiveringen

(avsnitt 6.5.3.3) kan det förekomma situationer när en omedelbar verkställighet kan vara olämplig. Att åklagaren kan förväntas överklaga domen, torde däremot inte utgöra skäl för att skjuta upp verkställigheten.

I tredje meningen av första stycket har angetts att, om talan förs mot domen, högre rätt får förordna att vidare verkställighet inte får äga rum. Att en regel är nödvändig om detta sammanhänger med att den omedelbara verkställigheten kommer till stånd direkt till följd av lag och inte genom domstols förordnande. Rättegångsbalkens bestämmelser om inhibition blir då inte tillämpliga. Om verkställighet av en tingsrätts dom pågår och hovrätten efter fullföljd dömer till annan påföljd eller frikänner den tilltalade, bör hovrätten – om det inte redan har skett – inhibera verkställigheten och förordna att inhibitionsbeslutet skall gälla till dess hovrättens dom har vunnit laga kraft.

När kommittén i sitt delbetänkande föreslog omedelbar verkställighet av domar på skyddstillsyn, föreslog den också en regel enligt vilken den som hade dömts till skyddstillsyn och som fullföljde talan mot domen skulle likställas med häktad i fråga om målets handläggning. Sistnämnda förslag genomfördes dock inte. Kommittén föreslår därför inte någon sådan regel i samband med villkorligt fängelse. Klart är emellertid att mål där inhibition kan bli aktuell bör handläggas med skyndsamhet.

Det kan tänkas förekomma att högre rätt enligt första stycket tredje meningen meddelar inhibitionsbeslut och sedan ändå dömer till villkorligt fängelse. I dessa – sannolikt rätt sällsynta – fall bör den tid under vilken verkställighet inte har ägt rum inte räknas in i vare sig prövotiden eller övervakningstiden. En regel om detta ges i *andra stycket*, som också blir tillämpligt i vissa andra situationer, t. ex. den att hovrätten efter att ha inhiberat verkställigheten av en dom på villkorligt fängelse frikänner den tilltalade och denne sedan döms till villkorligt fängelse av högsta domstolen. Avsikten är att ett inhibitionsbeslut skall antecknas i kriminalregistret (se avsnitt 9.4), vilket ger möjlighet att räkna fram prövotiden i samband med ny lagföring.

I missbrukarens åtagande bör ingå att omedelbart efter domen inställa sig vid vårdinrättningen. Om han är häktad i målet, skall häktningsbeslutet givetvis hävas i samband med en dom på villkorligt fängelse. I dessa fall bör rätten emellertid kunna förordna att han genom häktets försorg skall överföras till vården, dock endast med hans samtycke.

6 §

Övervakningen av den dömde bör liksom annan kriminalvård i frihet handhas av en skyddskonsulent. På samma sätt som vid skyddstillsyn bör det så snart som möjligt förordnas en övervakare och huvudregeln vara att domstolen skall förordna denne redan i domen. Domstolen bör som regel inte underlåta det annat än i fall då verkställigheten skjuts upp. Så länge institutionsvård eller annan vård som innebär att den dömde står under ständig tillsyn pågår, bör det dock i regel inte finnas skäl att förordna någon övervakare utom kriminalvården. Som övervakare kan i stället den handläggande tjänstemannen hos skyddskonsulenten förordnas. I vissa fall kan det vara lämpligt att förordna någon vid vårdinrättningen som övervakare. Samma

möjlighet som finns vid skyddstillsyn att förordna biträdande övervakare bör finnas vid kontraktsvård. Till sådan övervakare kan ibland vid behov någon vid vårdinrättningen förordnas.

7 §

Samma regler om övervakningens innehåll bör gälla för den som dömts till villkorligt fängelse som för villkorligt frigivna och skyddstillsynsdömda. Det innebär upplysningsplikt och kontaktskyldighet, allmänna skötsamhetskrav och möjligheter att meddela särskilda föreskrifter om vad som skall gälla under övervakningstiden.

8 §

Innehållet i paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4 i den allmänna motiveringen under rubriken Ansvaret för vården.

I samma avsnitt under rubriken Exempel på kontraktsvård nämns olika former av kontraktsvård som skall kunna förekomma. Som en sammanfattande beteckning på de inrättningar där sådan vård skall kunna lämnas används i paragrafen begreppet vårdinrättningen eller hemmet.

För att frivården skall kunna fullgöra sina uppgifter även medan den dömde vistas på en vårdinrättning, bör det finnas en skyldighet för vårdinrättningen att hålla frivården underrättad om vårdens utveckling. Paragrafen innehåller en bestämmelse om detta.

9 §

Som tidigare nämnts bör reglerna för droganvändning under vårdtiden finnas med i vårdkontraktet. Likaså bör där anges om förbud gäller mot innehav av vissa föremål och vad som skall hända om sådana föremål ändå anträffas. För en eventuell skyldighet att medverka till provtagningar och att underkasta sig kroppsvisitation torde det däremot inte vara tillräckligt med stöd i vårdavtalet, eftersom sådana åtgärder får anses innebära ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet och ett medgivande i vårdavtal inte kan betraktas som helt frivilligt lämnat (se JO:s uttalande i beslut 1983-09-09; Dnr 2870 och 2946-1982). I paragrafen tas därför in bestämmelser som ger stöd åt sådana åtgärder. Det ankommer sedan på den enskilda vårdinrättningen att avgöra, om den önskar använda sig av dessa.

Med kroppsvisitation avses undersökning av någons kläder eller väska eller något annat som han för med sig, däremot inte av hans kropp. Visitering får ske när som helst under vårdtiden.

Vidare föreskrivs att man vid visiteringen skall iaktta stor hänsynsfullhet och att ett vittne om möjligt skall närvara. Av praktiska skäl kan knappast föreskrivas att det alltid måste vara ett vittne närvarande.

10 §

Kommittén redogör för bakgrunden till innehållet i paragrafen i avsnitt 6.5.3.3 under rubriken Villkorade vårdåtaganden. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i situationer, när den vårdplan som har legat till grund för domen på villkorligt fängelse aldrig går i verkställighet, därför att vårdinrättningen

inte har kunnat avge något slutligt löfte om vård före domen och sedan inte är villig att åta sig vården. Förhållandet att vården inte kan anordnas skall alltså inte kunna läggas den dömde till last. Om skälet till att vården inte kan anordnas är att den dömde exempelvis inte inställer sig vid vårdinrättningen, är det däremot fråga om ett avtalsbrott som skall handläggas enligt bestämmelserna i 12 §.

Paragrafen är endast avsedd att tillämpas i de fall vården över huvud taget inte kan inledas. Är fallet däremot att en redan inledd vård inte kan fullföljas av någon anledning som inte kan läggas den dömde till last, skall i stället bestämmelserna i 11 § tillämpas.

Som nämnts i den allmänna motiveringen blir det frivårdens uppgift att bevaka att den avsedda vården kommer till stånd och rapportera till åklagaren om den inte gör det. Det ankommer sedan på allmän åklagare att föra talan om ny prövning av påföljdsfrågan. Domstolsprövningen skall ske vid den rätt som först dömt i det tidigare målet. Regler om rättens sammansättning och den dömdes hörande finns i 18 §. I övrigt gäller enligt 19 § andra stycket rättegångsbalkens promulgationslag reglerna i rättegångsbalken om brottmål.

Vid den nya prövningen kan domstolen förklara det villkorligt medgivna anståndet förverkat. Domstolen kan emellertid också underlåta att förverka. Vid den nya handläggningen kan exempelvis ett nytt vårdavtal presenteras och med stöd av detta kan domstolen låta det villkorligt medgivna anståndet bestå.

11 §

Innehållet i paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.4 i den allmänna motiveringen under rubriken Ändring av vårdavtalet.

Paragrafen är avsedd att tillämpas i fall då det av någon anledning finns skäl att göra en väsentlig ändring i det vårdavtal som legat till grund för domen på villkorligt fängelse. Det skall vara fråga om en ändring på begäran av vårdgivaren eller efter överenskommelse mellan vårdgivaren och vårdtagaren. Inte heller denna paragraf behandlar alltså de situationer som föranleds av misskötsamhet eller avtalsbrott från missbrukaren sida.

Mindre ändringar av vårdavtalet måste naturligtvis kunna göras av vårdinrättningen på egen hand. Vad som behandlas i paragrafen är ändringar av mer avgörande betydelse. Som exempel på sådana kan nämnas byte av vårdform eller vårdinrättning, förkortning av vårdtiden som inte kan innefattas i en naturlig flexibilitet beträffande tidpunkten för vårdens upphörande, ändrade regler beträffande vårdtidens fördelning på slutna och öppna vårdformer samt avskaffande av krav på drogfrihet eller av kontroll av drogfrihet. Däremot måste det stå vårdinrättningen fritt att pröva nya behandlingsmetoder.

Ändringen skall prövas av den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den skyddskonsulent som leder övervakningen av den dömde är verksam.

Om nämndens prövning leder fram till att den föreslagna ändringen inte kan godtas och vården inte kan fortsätta i tidigare former, återstår för nämnden inget annat än att förklara det villkorligt medgivna anståndet

förverkat. Som nämndes i den allmänna motiveringen bör den dömde därvid i skälig utsträckning tillgodoräknas vad han redan har avtjänat av straffet i form av villkorligt fängelse. Att tillgodoräknande endast skall ske i skälig utsträckning innebär att det aldrig kan komma i fråga att avräkna hela den tid som har verkställts. Hur lång tid som skall avräknas beror på vilken vårdform som använts och även på den dömdes uppträdande under vårdtiden. Det betyder att nämnden måste skaffa sig noggrann information om vården, innan förverkande sker. Den dömde kan exempelvis redan från början ha varit mycket samarbetsovillig utan att det för den skull behöver ha lett till direkt misskötsamhet och avtalsbrott. För sådan vård bör den dömde endast få mycket begränsad avräkning.

Avräkningen bör gå till så att nämnden först förklarar det villkorligt medgivna anståndet förverkat och därefter anger hur lång tid av det utmätta straffet som skall anses verkställt genom vad den dömde har undergått till följd av domen på villkorligt fängelse.

12 §

Innehållet i paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.6 i den allmänna motiveringen. Som där sägs är avsikten att sanktionssystemet vid villkorligt fängelse inte skall skilja sig från det som redan finns inom frivården, dock att den yttersta sanktionen skall vara att det villkorligt medgivna anståndet förklaras förverkat. I den allmänna motiveringen framhålls också att ett sådant förverkande skall vara regel, när den dömde på ett allvarligt sätt har brutit mot det avtal som ligger till grund för vården. Då skall i regel inte heller någon avräkning göras för vad den dömde har undergått av straffet i form av kontraktsvård. Sådan avräkning skall däremot göras vid förverkande efter andra former av misskötsamhet och den skall ske på samma sätt som angetts i specialmotiveringen till 11 §.

Som nämndes i den allmänna motiveringen skall den som handhar vården kunna meddela beslut om åtgärder som har samband med denna, exempelvis beslut om återintagning i slutnare vårdformer. I övrigt skall sanktionssystemet handhas av övervakningsnämnden. Nämnden skall således kunna besluta om varning och övervakning. Ett förverkande av villkorligt medgivet anstånd är visserligen en ingripande åtgärd. Det är emellertid viktigt att reaktionen på ett kontraktsbrott kommer snabbt. Även den sanktionen handhas därför bäst av övervakningsnämnden. Genom möjligheten till avräkning av redan avtjänad strafftid kan det visserligen sägas ingå ett moment av straffmätning i beslutet om förverkande, vilket skulle kunna göra en sådan ordning mindre lämplig. Denna straffmätning är emellertid av mindre omfattning och måste hålla sig inom ramen för det tidigare utmätta straffet. Något hinder mot att övervakningsnämnden i likhet med vad som gäller vid förverkande av villkorligt medgiven frihet beslutar i frågan bör därför inte finnas.

Som framgår av lagtexten skall anmälan till nämnden om misskötsamhet göras av skyddskonsulenten, som enligt vad som nämndes i anslutning till 8 § skall hållas underrättad om vårdens fortgång.

13 §

Efter samma regler som gäller vid annan frivård skall den dömde kunna tillfälligt omhändertas om han missköter sig eller eljest undandrar sig verkställigheten.

14 §

Huvudregeln är att straffet skall anses till fullo verkställt vid prövotidens utgång. Om övervakningsnämnden dessförinnan har tagit upp en fråga om misskötsamhet, kan emellertid förverkande av det villkorligt medgivna anståndet äga rum även efter denna tidpunkt. Detta framgår av 12 § fjärde stycket. På samma sätt kan enligt den föreslagna bestämmelsen i 34 kap. 7 § BrB domstol efter prövotidens utgång besluta om förverkande på grund av nya brott, om den dömde häktats eller delgetts åtal före prövotidens utgång.

15 §

Enligt gällande rätt förs talan mot en övervakningsnämnds beslut hos kriminalvårdsnämnden om beslutet avser någon som har dömts till fängelse och oss hovrätt om beslutet avser någon som har dömts till skyddstillsyn. Enligt kommitténs mening bör även beslut som avser någon som har dömts till villkorligt fängelse prövas av hovrätt.

I likhet med vad som gäller vid skyddstillsyn innebär regleringen att ett beslut av skyddskonsulenten om förordnande av övervakare inte kan föras vidare till hovrätt. Det räcker om omprövning kan påkallas hos övervakningsnämnden.

16 §

Övervakningsnämndens beslut om förverkande av villkorligt medgiven frihet går enligt gällande rätt i omedelbar verkställighet, om inte annat förordnas (37 kap. 7 och 10 §§ BrB). Detsamma bör gälla för nämndens beslut om förverkande av villkorligt medgivet anstånd.

9.3 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

29 kap. 2 §

Paragrafen innehåller omröstningsregler. Villkorligt fängelse har utformats som en form av fängelse och inte som en särskild påföljd. I tredje stycket görs därför ett tillägg om att särskild omröstning skall ske om den uppfattningen framförs vid överläggningen, att anstånd skall medges med verkställigheten av ett fängelsestraff. Denna omröstning skall ske först efter det att fängelsestraffet har bestämts, eftersom villkorligt fängelse är avsett att utgöra ett alternativ uteslutande till ovillkorligt fängelse.

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

4 §

Enligt den föreslagna lydelsen av 5 § lagen om villkorligt fängelse skall villkorligt fängelse i allmänhet gå i verkställighet redan från dagen för domen. Av 3 § samma lag framgår att prövotiden skall räknas från den dag då påföljden börjar verkställas. Domstolen kan emellertid förordna att verkställigheten skall anstå till dess domen har vunnit laga kraft och högre rätt har möjlighet att meddela inhibition. Beslut av detta slag bör antecknas i kriminalregistret för att inte svårigheter skall uppkomma i fråga om prövotidens beräkning i samband med lagföring för nya brott.

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

22 §

När ett villkorligt medgivet anstånd med verkställighet av fängelse förklaras förverkat, bör villkorlig frigivning ske från verkställigheten av fängelsestraffet enligt vanliga regler. De i lagen om villkorligt fängelse föreslagna bestämmelserna om avräkning av tid som redan har avtjänats av straffet i form av villkorligt fängelse i kombination med reglerna om obligatorisk halvtidsfrigivning kan emellertid i vissa fall leda till att någon anstaltsintagning inte skall ske, trots att det villkorligt medgivna anståndet förklarats förverkat. Vid bestämmande av slutdag för straffet och därmed också av tidpunkten för villkorlig frigivning bör därför sådan avräkning först göras. Tidpunkten för villkorlig frigivning kommer då att bestämmas efter den del av straffet som återstår sedan avräkning har skett.

Häktningstid som har avräknats från ett villkorligt fängelsestraff skall däremot behandlas enligt regeln i paragrafens första stycke. Vid långa häktningstider och korta strafftider kan därför den situationen uppstå, att villkorlig frigivning omedelbart skall ske, när ett villkorligt medgivet anstånd förklaras förverkat. Detta torde emellertid endast kunna inträffa i undantagsfall och utgör inget skäl för att ändra den reglering som redan gäller.

Reservation

Av ledamöterna *Elving Andersson* (c) och *Hans Petersson i Röstånga* (fp)

När det gäller frågan om *samhällstjänst* som ett nytt inslag i straffsystemet har kommittén ingående vägt påföljdens fördelar och nackdelar mot varandra. För ett slutligt ställningstagande har kommittén t. o. m. sett det som nödvändigt att först utreda vilken utformning en sådan påföljd skulle kunna ha, vilka förutsättningar som skulle gälla för tillämpningen av den och vilka regler som skulle gälla för verkställigheten. Först därefter ha kommittén varit beredd att slutligt ta ställning mot att samhällstjänst införs.

Av detta kan man dra slutsatsen att kommittén har känt stor tveksamhet i frågan. Det står klart att den har betraktat samhällstjänst som ett mycket intressant alternativ. Till det slutliga ställningstagandet har också bidragit att kommittén haft att pröva flera nya påföljder och att den har sett kontraktsvård som ett bättre alternativ till frihetsstraff än samhällstjänst.

För egen del känner vi emellertid ingen tveksamhet inför att tillföra påföljdssystemet mer än ett nytt alternativ. Alla möjligheter bör tvärtom prövas att begränsa användningen av frihetsstraff. Kommitténs direktiv utesluter inte heller att mer än ett nytt alternativ föreslås. Vi anser att samhällstjänsten har så stora fördelar att det vore fel att inte åtminstone pröva påföljden under en tid även i vårt land. Det är också den väg man har valt i våra grannländer Danmark och Norge.

Vi reserverar oss därför till förmån för en *försöksverksamhet med samhällstjänst*.

Kommittén föreslår att kontraktsvård skall införas i påföljdssystemet i form av villkorligt fängelse. Kommittén uttalar också att mycket talar för att även samhällstjänst borde ges den formen om den skulle införas. Vi delar denna uppfattning och föreslår därför att samhällstjänsten införs i straffsystemet i form av *villkorligt fängelse*. Vi delar också kommitténs uppfattning att villkorligt fängelse inte, såsom kommittén föreslog i sitt delbetänkande, skall finnas i flera olika former utan att strafformen uteslutande skall användas för dessa nya alternativ.

Samhällstjänst bör i första hand fungera som ett alternativ till frihetsstraff och därvid ersätta fängelsestraff på upp till ca ett års längd. Det betyder att påföljden får sin största tillämpning på personer som har meriterat sig för fängelse genom många och täta återfall i inte alltför allvarliga förmögenhetsbrott, med andra ord s. k. gråtjuvar. Därutöver bör enligt vår mening sam-

hällstjänst emellertid kunna vara en användbar påföljd vid rattfylleri samt även i stället för fängelse vid upprepade lydnadsbrott.

Man bör emellertid enligt vår mening kunna använda samhällstjänst även i vissa fall som nu inte leder till frihetsstraff. Det förekommer nämligen att återfallsbrottslingar döms till skyddstillsyn eller s. k. fortsatt skyddstillsyn både fyra och fem gånger i rad. Det är inte rimligt att samhället på detta sätt återkommer med samma reaktion på brottet, trots att fråga är om många och täta återfall. Här bör i stället samhällstjänst kunna vara en lämplig påföljd. I stället för fjärde och femte domen på skyddstillsyn bör därför den påföljden kunna väljas.

Beträffande samhällstjänstens utformning i övrigt delar vi de tankegångar som kommittén har gett uttryck för. Det betyder bl. a. att den tilltalades samtycke skall vara en förutsättning för dom på samhällstjänst. Arbetet skall pågå i mellan 40 och 200 timmar beroende på brottets svårhet och vara slutfört inom en av domstolen fastställd tid. Påföljden skall anses vara i sin helhet avslutad, när arbetet har slutförts, och vid misskötsamhet under påföljdstiden skall det villkorligt medgivna anståndet kunna förklaras förverkat. Arbetet skall bestå av uppgifter som tillhandahålls av ideella och liknande organisationer. Hit hänför vi då även kyrkliga sammanslutningar. Vi anser att även de fackliga organisationerna bör kunna tillhandahålla arbetsuppgifter. Till följd härav kommer den ordinarie arbetsmarknaden inte att berövas några arbetstillfällen. Tvärtom är det inte omöjligt att samhällstjänsten kommer att skapa ytterligare arbeten.

Samhällstjänsten bör till en början endast införas på försök på några ställen i landet. Vi tror nämligen inte att det är praktiskt möjligt att göra verksamheten heltäckande över hela landet från början. Detta sammanhänger framför allt med att den i så hög utsträckning skall vara beroende av insatser från ideella organisationer. Genom en försöksverksamhet bör man dessutom kunna vinna värdefulla erfarenheter om hur samhällstjänsten rent praktiskt skall organiseras som sedan kan läggas till grund för ett fortsatt genomförande.

Bilaga 1 Kommitténs direktiv

Kommitténs direktiv gavs av dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Sven Romanus, i anförande till regeringsprotokollet den 15 mars 1979.

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

Departementschefen gick härefter in på olika frågor som utgjorde bakgrund till att han ansåg det nödvändigt med en översyn av frivårdens arbetsuppgifter och redovisade också sin syn på vilka förutsättningar som borde gälla för denna översyn. Kommitténs arbete borde, enligt vad han uttalade, syfta till att göra kriminalvården i frihet mera effektiv än tidigare. Kommittén borde därvid arbeta efter två huvudlinjer. Den borde dels undersöka möjligheterna att effektivisera frivården inom ramen för det nuvarande påföljdssystemet, dels pröva förutsättningarna för att med detta system införliva en eller ett par brottspåföljder som kan utgöra nya alternativ till frihetsstraff.

Direktiven innehöll härefter riktlinjer för kommitténs arbete med frågan om ändringar inom det nuvarande påföljdssystemets ram. Härefter behandlades frågan om nya alternativ till frihetsstraff. I denna del anförde departementschefen:

Mot bakgrund av att frihetsstraffens nackdelar numera är allmänt erkända inom ramen för den kriminologiska forskningen världen över, är det inte förvånande att man på många håll ivrigt har strävat efter att finna olika former av alternativ till frihetsstraffen av ordinärt slag. Jag syftar då på andra alternativ än de traditionella icke frihetsberövande påföljder som redan omfattas av lagstiftningen i flertalet stater, dvs. böter samt villkorlig dom och övervakning i olika former. Exempel på alternativa sanktioner av det slag som avses nu och som förekommer eller har prövats i olika främmande länder är nattfängelse, veckoslutsfängelse (periodic detention), samhällstjänst (community service) samt kontraktsvård (civil commitment). Som framgår redan av sanktionernas beteckning går dessa inte genomgående ut på enbart kriminalvård i frihet, utan en del av dem innefattar även ett visst mått av frihetsberövande.

Intresset för nya alternativa sanktioner av denna typ har under senare tid ökat såväl i Sverige som i övriga nordiska länder. Förberedande arbete och kartläggning har utförts och publicerats i olika sammanhang. I Sverige har även dessa frågor studerats av BRÅ:s kriminalpolitiska arbetsgrupp samt till en del också av ungdomsfängelseutredningen. De förslag till nya frivårdspåföljder som gruppen och utredningen har lagt fram – intensivövervakning resp. tillsynsdom – är båda avsedda att främst komma till användning i fall där andra påföljder än frihetsstraff i dag anses uteslutna och bör därför också ses som särskilda former av alternativa sanktioner.

Justitieministrarna i de nordiska länderna har nyligen gett nordiska straffrättskommittén i uppdrag att överväga frågan om alternativ till frihetsstraff. Kommittén skall därvid utgå från de olika utredningar och det faktamaterial som redan finns i de nordiska länderna. Dess arbete bör gå ut på att söka länka in reformsträvandena i gemensamma banor och att avge rekommendationer i sådant syfte. Däremot är nordiska straffrättskommitténs arbete inte inriktat på konkreta lagförslag. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att frågan om de alternativa sanktionerna för svensk del övervägs även av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Givet är att kommittén i sitt arbete fortlöpande bör följa arbetet inom det nordiska samarbetsorganet på området liksom det arbete i övrigt som bedrivs på området inom de övriga nordiska länderna.

Det första av de alternativ som departementschefen behandlade var intensivövervakning. Vad härefter gäller de alternativa sanktioner som förekommer i vissa främmande länders rättssystem anförde han följande:

Nattfängelse (semi-detention). Påföljden innebär i princip att den dömde under normal arbetstid vistas ute i samhället men är skyldig att tillbringa natten på kriminalvårdsanstalt eller annan sådan institution. Sanktionsformen tillämpas bl. a. i Belgien, där den utformas av verkställighetsmyndigheterna, och i Frankrike, där den bestäms redan i domen. En utförlig beskrivning av det belgiska systemet finns i det danska betänkandet (nr 806) Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg.

En viss motsvarighet till nattfängelse kan det svenska systemet med s. k. frigång sägas representera. Frigång regleras i 11 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, där det föreskrivs att intagen under vissa förutsättningar kan medges att under arbetstid utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalten. Frigång beviljas dock vanligen först mot slutet av verkställigheten av längre frihetsstraff, även om undantag förekommer.

Om kommittén skulle finna att nattfängelse bör införlivas med det svenska sanktionssystemet, bör kommittén också ta ställning till om en sådan sanktion lämpligen bör utformas som en självständig påföljd och alltså beslutas av domstol eller om den bör utformas som en särskild form för avtjänande av kortare fängelsestraff. I detta hänseende kan nämnas att tanken på att införa nattfängelse som en självständig påföljd avvisas i BRÅ-rapporten. Det danska straffelovrådet har i en promemoria från oktober 1978 förordat att sanktionen – om den över huvud taget skall införas – utformas som en särskild form för avtjänande av kortare frihetsstraff. Väljer man denna lösning, uppkommer en rad följdfrågor, bl. a. hur lång fängelsetid som skall kunna avtjänas i form av nattfängelse. Vidare måste kommittén pröva spörsmålet om kriminalvårdsmyndigheterna alltid skall vara skyldiga att tillmötesgå en begäran från den dömdes sida att få avtjäna straffet som nattfängelse eller om särskilda förutsättningar bör gälla, t. ex. att den dömde har fast arbete eller att fråga är om ett visst slag av brott. Man måste med en sådan lösning också ta ställning till frågan om nattfängelse under viss tid skall anses motsvara fängelse på samma tid eller om någon omräkningsfaktor skall tillämpas. Slutligen måste givetvis, oavsett vilken lösning man väljer, de praktiska och resursmässiga förutsättningarna för att införa nattfängelse i det svenska påföljdssystemet belysas.

Veckoslutsfängelse (periodic detention, arrêt de fin de semaine). Även denna sanktion förekommer i Belgien och i Frankrike. Den innebär i dessa länder i princip att den dömde är skyldig att vistas i anstalt under veckoslut eller motsvarande fritid. Skulle veckoslutsfängelse i denna form anses böra införas i Sverige, uppkommer följdfrågor av väsentligen samma karaktär som de som nyss ha angetts i anslutning till påföljden nattfängelse.

En särskild form av periodic detention förekommer i Nya Zeeland, där den används som en självständig påföljd och är knuten till vad som på svenska brukar kallas *samhällstjänst*. Påföljden används i två huvudformer. Den ena, residential periodic detention, är avsedd för ungdomar och innebär normalt skyldighet för den dömde att uppehålla sig i en institution under ca 40 timmar varje veckoslut samt 2–4 timmar en ytterligare dag under veckan. Den andra formen, non-residential periodic detention, används företrädesvis för äldre lagöverträdare. Skyldigheten för den dömde att uppehålla sig i institution är i detta fall begränsad till lördagen och en kväll i veckan vid vissa tillfällen. I samband med institutionsuppehållet deltar den dömde i olika former av samhällsnyttigt arbete. Vidare förekommer viss undervisning samt gruppsamtal. Erfarenheterna av denna påföljdsform uppges vara mycket goda.

Samhällstjänst förekommer i olika varianter även i flera andra länder, bl. a. Förbundsrepubliken Tyskland, England och Wales samt vissa delstater i USA. Mest känt är det system som tillämpas i England, där påföljden betecknas "community service order". Den som i England har dömts till "community service" åläggs i domen att inom ett år på sin fritid utföra samhällsnyttigt arbete i en sammanlagd omfattning av minst 40 och högst 240 timmar. Påföljden kan ådömas den som gjort sig skyldig till brott på vilket fängelse kan följa under förutsättning att han har fyllt 17 år och att han har förklarat sig villig att underkasta sig påföljden. Sistnämnda förutsättning skall ses bl. a. mot bakgrund av det principiella förbud mot tvångsarbete för andra än intagna i kriminalvårdsanstalt och villkorligt frigivna som har tagits in i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (art. 4).

De arbetsuppgifter som kan komma i fråga inom ramen för "community service" utväljs enligt det engelska systemet av frivårdsorganisationen. Det kan därvid i vissa fall röra sig om för ändamålet särskilt upprättade arbetsprojekt i frivårdens regi. I första hand anskaffas emellertid arbetsuppgifter i samarbete med ideella organisationer vilka bedriver social eller kulturell verksamhet. Som exempel på arbetsuppgifter vilka förekommit i praktiken kan nämnas upprustning av pensionärslägenheter, biträde vid arkeologiska utgrävningar eller naturvårdsprojekt, reparation av leksaker åt barnhem och förskolor, uppförande av lekplatser, hjälp åt handikappade barn i simhallar samt besöksverksamhet i ålderdomshem och på sjukhus. I princip skall arbetsuppgifterna vara av sådant slag att de normalt inte kommer till utförande med hjälp av betald arbetskraft.

Frågan om samhällstjänst bör införas som en sanktion i det svenska påföljdssystemet behandlas både i BRÅ-gruppens rapport och i ungdomsfängelseutredningens betänkande. BRÅ-gruppen anför en rad principiella och praktiska skäl mot att denna sanktion införs här. Ungdomsfängelseutredningen anser att samhällstjänst i Sverige knappast skulle kunna användas som ett alternativ till frihetsstraff men att en sådan sanktionsform i vissa fall skulle kunna tänkas utgöra ett alternativ till ekonomiska sanktioner eller andra påföljder i frihet. Utredningen har ansett det ligga utanför dess uppdrag att bedöma frågan närmare men förutsatt att den kommer att övervägas i annan ordning.

En annan sanktionsform som brukar nämnas i diskussionen kring alternativ till frihetsstraff är s. k. *kontraktsvård* (civil commitment). Denna sanktionsform förekommer i vissa delstater i USA och kan sägas innebära i huvudsak följande. Narkotikamissbrukare som har övertygats om brott kan i vissa fall erbjudas att undergå vård enligt ett särskilt behandlingsprogram i stället för vanlig straffrättslig påföljd. De som har begått

grövre brott såsom mord, rån, allvarligare misshandel eller kvalificerad inbrottsstöld är undantagna från denna möjlighet. I regel inleds civil commitment-behandlingen med institutionsvistelse under viss tid. Därefter sker överförande till öppen vård. Under behandlingstiden krävs att patienten skall vara drogfri. Kontroll sker regelbundet genom urinprovstester. Vidare krävs att han skall inställa sig till öppenvårdsklinik på bestämda tider och att han skall ha ordnad sysselsättning. Misskötsamhet kan medföra återintagning till den slutna behandlingsinstitutionen eller, särskilt vid ny brottslighet, att målet på nytt tas upp av domstolen för utmätande av straff eller beslut om verkställighet av straff som ursprungligen ådömts honom. Behandlingsprogrammet varar i allmänhet ca två år. De resultat som har uppnåtts med civil commitmentsystemet i USA har uppgetts vara förhållandevis goda, även om behandlingen långt ifrån alltid lyckas.

Frågan om införande av kontraktsvård i Sverige som påföljd för personer som har begått brott har behandlats av 1971 års utredning om psykiskt avvikande i betänkandet (SOU 1977:23) Psykiskt störda lagöverträdare. I betänkandet har föreslagits att en försöksverksamhet genomförs i syfte att underlätta ett slutligt ställningstagande till frågan. En sådan försöksverksamhet planeras nu vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala. Den lagtekniska regleringen av förutsättningarna för en sådan försöksverksamhet prövas f. n. inom justitiedepartementet. Ytterligare bör nämnas att chefen för socialdepartementet nyligen har tillkallat en särskild utredare (S 1979:02) med uppdrag att pröva frågan om kontraktsvård av missbrukare av alkohol och narkotika.

Den redogörelse som jag nu har lämnat har syftat endast till att presentera de frågor som bör bli föremål för ett närmare studium av kommittén. F. n. saknas tillräckligt underlag för att bedöma om någon eller några av de alternativa sanktioner som förekommer i olika främmande rättssystem över huvud taget går att införliva med svensk lagstiftning. Kommittén bör inleda sitt arbete i den nu aktuella delen med att pröva de allmänna och principiella förutsättningarna för att införliva en eller möjligen två av de nya sanktionsformerna med svensk lagstiftning. Först därefter bör kommittén belysa de praktiska och organisatoriska frågor som i så fall blir aktuella.

Kommittén bör vara oförhindrad att ta upp även andra frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget.

Under arbetets gång bör även utvecklingen på området i Norden i övrigt beaktas och tillfällen att uppnå rättslikhet tas till vara.

I direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning, beslutade vid regeringssammanträde den 16 februari 1984, anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, bl. a. att förslagen från kommittéerna inte får öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Han framhöll att förslagen därför skall kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser oavsett de avser staten, kommunerna eller socialförsäkringssektorn.

Bilaga 2 Konferens om samhällstjänst

I frivårdskommitténs uppdrag ingick att utreda om samhällstjänst borde införas som en straffrättslig sanktion i det svenska påföljdssystemet. Under utredningsarbetets gång fann kommittén att det för att denna uppgift skulle kunna lösas var nödvändigt att inhämta synpunkter på en rad frågor från sådana myndigheter och organisationer som skulle kunna tänkas fungera som uppdragsgivare inom ramen för en samhällstjänst eller som kunde tänkas ha med samhällstjänsten stridande intressen. Kommittén beslöt därför att anordna en konferens om samhällstjänst.

I augusti 1982 sände kommittén en inbjudan till konferensen till 60 olika myndigheter och organisationer. För att utbytet av konferensen skulle bli så stort som möjligt bifogade kommittén samtidigt en promemoria med en presentation av påföljden samhällstjänst och vissa synpunkter på hur en svensk form av samhällstjänst skulle kunna utformas. Samtidigt presenterade kommittén de frågeställningar som skulle diskuteras vid konferensen. De var följande:

1. Påföljdens användningsområde
   Vilka lagöverträdare kan tänkas bli aktuella för samhällstjänst?
2. Påföljdens utformning
   Skall samhällstjänst vara
   a) en form för verkställighet av fängelsestraff,
   b) en särskild påföljd,
   c) en form av skyddstillsyn eller villkorligt fängelse eller
   d) ha en annan lagteknisk utformning?
3. Arbetsuppgifter
   a) Har Er myndighet/organisation möjlighet att erbjuda arbetsuppgifter inom ramen för samhällstjänst och i så fall vilka?
   b) Vilka typer har brottslingar har Er myndighet/organisation möjlighet att ta emot och vilka kan den inte ta emot?
   c) Kan de av Er erbjudna arbetsuppgifterna utföras av den dömde ensam eller utan övervakning eller annan närvarande tillsyn eller kontroll? Om ej, vilka resurser behövs för sådan tillsyn, som skall kunna utövas också på kvällar och veckoslut?
   d) Vilka typer av arbetsuppgifter bör inte komma i fråga inom samhällstjänsten?

Preliminära synpunkter

Kommittén beredde samtidigt de inbjudna myndigheterna och organisationerna tillfälle att före konferensen lämna preliminära synpunkter på frågeställningarna. Det var också 21 myndigheter och organisationer som utnyttjade denna möjlighet och skriftligen eller per telefon framförde synpunkter på samhällstjänsten. De flesta av dessa var sedan också representerade vid konferensen. De som endast lämnade synpunkter före konferensen var Civilförsvarsstyrelsen, Statens Järnvägar, SMHI, Riksantikvarieämbetet, Statens Naturvårdsverk, Sveriges Advokatsamfund och Svenska Scoutförbundet. I korthet anförde de följande.

Civilförsvarsstyrelsen fann att dess möjligheter att ta emot personer för samhällstjänst var mycket begränsade, främst med hänsyn till praktiska omständigheter. Dessutom torde enligt styrelsen vissa säkerhetsaspekter göra verksamheten tveksam.

Statens Järnvägar sade sig sakna förutsättningar att ta emot dömda för samhällstjänst i de former och på de betingelser som angavs i promemorian. SJ var dessutom tveksam till om påföljden kunde anses rättvis.

Inte heller *SMHI* hade några arbetsuppgifter av sådan art att de föll inom ramen för samhällstjänst. Detsamma gällde *riksantikvarieämbetet*.

Enligt *Statens naturvårdsverk* borde den statliga landskapsvården i naturvårdsobjekt vara väl lämpad för samhällstjänst. Förutsättningen måste dock vara att det utses särskilda kontaktmän, gärna från ideella organisationer, att transportfrågorna kan lösas och att särskilda medel ställs till förfogande.

Sveriges advokatsamfunds allmänna inställning till frågan om samhällstjänst var sammanfattningsvis att samfundet ansåg det, inte minst mot bakgrund av de positiva erfarenheterna utomlands, vara av betydande intresse att utredningen om samhällstjänst som brottspåföljd fördes vidare.

Svenska Scoutförbundet ansåg att samhällstjänst kunde vara ett bra alternativ och trodde också att en del av förbundets arbetsplatser, kombinerade med förtroendevalda ideellt arbetande med tillsyn under fritiden, kunde bli ett lämpligt område för samhällstjänst.

Deltagare

Konferensen ägde rum den 21 oktober 1982. Följande myndigheter och organisationer var därvid representerade. Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Postverket, Televerket, Statens vägverk, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Skolöverstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens vattenfallsverk, Domänverket, Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund, Statstjänstemannaförbundet, Centralorganisationen SALF, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Målareförbundet, Svenska röda korset, Statens ungdomsråd, Svenska kyrkans diakoninämnd, Sveriges frikyrkoråd, Rädda barnens riksförbund, Svenska kommunförbundet, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges statsåklagare, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Landstingsförbundet, Sveriges riksidrottsförbund, Svenska korporationsidrottsförbundet, Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare (RFHL), Verdandi, Övervakares och Kontaktpersoners Riksförbund, Nämndemännens Riksförbund, Alko-

holproblematikers Riksorganisation ALRO, Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle, Pensionärernas Riksorganisation PRO, Sveriges Folkpensionärers Riksförbund och Husmodersförbundet Hem och Samhälle.

Grupparbeten

Efter en redogörelse för kommitténs arbete och bakgrunden till konferensen samt för de riktlinjer efter vilka samhällstjänst skulle kunna utformas och för de erfarenheter som man i England haft med samhällstjänst, vidtog grupparbete. Sex arbetsgrupper bildades och de ovan nämnda frågeställningarna fördelades mellan dessa för övervägande. Vid de diskussioner som förekom inom grupperna framfördes bl. a. följande synpunkter.

Fråga A. *Påföljdens användningsområde*

Samhällstjänstens syfte bör i första hand vara pedagogiskt och rehabiliterande. Även om erfarenheterna av att rehabilitera brottslingar genom påföljder är dåliga, är samhällstjänsten så positiv att den bör ges en chans. Däremot kan samhällstjänsten knappast ha någon avskräckande effekt.

För att få en rehabiliterande effekt bör påföljden emellertid sättas in på ett tidigt stadium. Den bör användas främst på ungdomar och som en ersättning för höga böter, villkorlig dom och skyddstillsyn. Det är däremot tveksamt om påföljden skulle vara verksam mot det mer belastade fängelseklientelet. Framför allt är det tveksamt, om missbrukare skulle kunna klara verkställigheten. För klientorganisationer skulle samhällstjänst dock kunna vara ett sätt att nå kontakt med missbrukare. Kanske bör inga speciella lagöverträdare generellt uteslutas från samhällstjänst.

Det bör inte ställas upp några förutsättningar för dom på samhällstjänst, ty då skulle många uteslutas och påföljden bli orättvis. Förmodligen bör dock den tilltalades samtycke krävas, även om det är principiellt tveksamt.

Fråga B. *Arbetsuppgifter*

Arbetsuppgifterna bör kunna uppfattas som meningsfulla av den dömde, men måste ändå av många orsaker vara av okvalificerad och assisterande art. Det är inte troligt att ensamarbeten kan förekomma, utan arbetet måste utföras i lag och under handledning.

Arbetet får inte innebära intrång på den ordinarie arbetsmarknaden. Det kommer också att uppstå konkurrens med exempelvis beredskapsarbetare och vapenfria tjänstepliktiga. Svaga samhällsgrupper bör inte heller utsättas för denna form av arbetskraft.

Det gavs ett flertal exempel på arbetsuppgifter som skulle kunna ingå i samhällstjänsten. Framför allt är det ideella organisationer som kan erbjuda sådana. Idrottsrörelsen kan erbjuda lämpliga uppgifter, likaså kyrkan och frikyrkan. Andra ideella organisationer har uppgifter i samband med sin ordinarie verksamhet, vid samkväm, insamlingar, studieverksamhet etc. Av myndigheter har vägverket uppgifter i form av stakning, märkning, röjning och underhåll av viltstängsel. Övriga myndigheter är mer tveksamma. Gemensamt för alla är att de saknar resurser för handledning, transporter,

tillsyn m. m.

Det är främst våldsbrottslingar som myndigheterna och organisationerna inte anser sig kunna erbjuda arbetsuppgifter. Många är också tveksamma till narkotikamissbrukare. Förmögenhetsbrottslingar bör stå under ständig tillsyn.

De fackliga organisationernas inställning är den att de i princip ställer sig positiva till samhällstjänst under förutsättning att den inte tar några arbetsuppgifter från den ordinarie arbetsmarknaden. Det måste alltså röra sig om en verksamhet av liten omfattning eller om arbeten som eljest inte skulle bli utförda av organiserad arbetskraft. Det finns emellertid enligt fackets uppfattning en risk att den dömde blir särskilt utpekad på arbetsplatsen, om hans uppgift väsentligt skiljer sig från ordinarie arbetstagares.

Fråga C. *Påföljdens utformning*

Samhällstjänst bör finnas både som en självständig påföljd och som en föreskrift i samband med skyddstillsyn. Man måste emellertid då vara försiktig med att döma ut fängelsestraff som en reaktion på enbart misskötsamhet.

Fråga D. *Vissa principfrågor*

Delade meningar fanns om det är principiellt acceptabelt att använda arbete som straff. Somliga menade att det är acceptabelt under den förutsättningen att samhällstjänst träder i stället för frihetsstraff, eftersom "allt annat" är bättre än fängelse. Andra menade att arbete skall vara en rättighet, något värdefullt och positivt, och det inte minst om det gäller ideellt arbete. De menade också att de alternativ till fängelse som redan finns är tillräckliga. Risk finns också att samhällstjänsten kommer att ersätta andra påföljder än fängelse.

Samhällstjänst uppfyller inte de minimikrav som bör gälla för en brottspåföljd i fråga om allmänpreventiva och individualpreventiva effekter. Det kan inte ha någon allmänpreventiv verkan att utföra ett ideellt och meningsfullt arbete. Dessutom blir det för stor skillnad mellan samhällstjänst och fängelse.

Samhällstjänst blir en orättvis påföljd, om man inte lyckas uppbåda en jämn tillgång på arbetsuppgifter på alla orter i landet. Om uppgifterna koncentreras till vissa typer av verksamheter, finns också risk att den dömde kommer att utpekas som brottsling.

Slutdiskussion

Konferensen avslutades med en allmän debatt. I denna upprepades och utvecklades många av de synpunkter som hade framförts redan under gruppdiskussionerna. Bl. a. anfördes följande.

A. *Allmänna och principiella synpunkter*

Brottsförebyggande rådet: Det finns i princip tre tänkbara skäl för att införa samhällstjänst. Det första är att åstadkomma en straffskärpning för unga

lagöverträdare. En sådan kan också säkert komma till stånd genom samhällstjänst. Det andra är att rehabilitera brottslingar. Här är möjligheterna till framgång däremot mycket små. Det tredje är att minska antalet frihetsstraff. Inte heller i detta avseende torde möjligheterna att lyckas vara särskilt stora. Man måste komma ihåg att straffnivån är lägre i andra länder, där samhällstjänst används och i Danmark har man nödgats utsträcka påföljdens användning även till andra än fängelseklienter. – De allvarligaste invändningarna mot samhällstjänst finns ändå på det principiella planet. Straff skall vara något negativt, medan arbete är något positivt. Man måste fråga sig vilket straffvärde som samhällsnyttigt arbete skall anses ha. Det motsägelsefulla i påföljden framgår av att man måste kräva den tilltalades samtycke för att döma till samhällstjänst. – Det enda verkliga alternativet till fängelse är att inte döma till fängelse. Man måste därför höja toleransnivån mot lagöverträdelser i stället för att stöka om i påföljdssystemet. De sociala problemen är det i stället socialtjänstens uppgift att ta hand om.

Svenska röda korset: I stället för att stöta bort lagöverträdarna gäller det att få in dem i samhället igen och att bryta hatet mot dem. I dessa avseenden kan samhällstjänsten fylla en funktion.

Sveriges frikyrkoråd: Samhällstjänst har en positiv grundton som man bör ta till vara. Om den ideella rörelsen skall engageras, får det dock inte leda till att den uppfattas som ett polisiärt eller kriminalvårdande organ i samhället. Viktigast är gemenskapen mellan organisationen och den dömde. De måste lösa den förelagda uppgiften gemensamt. Viktigt är också det sammanhang vari arbetet och den som utför det ingår.

Föreningen Sveriges polischefer: Det är bra med en ommöblering i påföljdssystemet. Det ger en känsla av framåtskridande. Annars är det tveksamt, om samhällstjänst kan ha någon rehabiliterande effekt eller om det kan upplevas som en straffskärpning. – Samhällstjänst är en lämplig påföljd för de rattfyllerister om inte kan ges böter.

Verdandi: Samhällstjänst har den fördelen att lagöverträdaren för första gången skulle få känna att han spelar en roll i samhället, att han blir subjekt i stället för objekt. Man bör ändå ha en helhetssyn på frågan om förändringar av påföljdssystemet.

Övervakares och Kontaktpersoners Riksförbund: De uppgifter det här är fråga om är det socialtjänstens sak att svara för. Helhetsperspektivet saknas i resonemangen kring samhällstjänst. Förbundet anser att samhällstjänst inte bör införas utan föredrar i stället intensivövervakning såsom ett nytt alternativ till frihetsstraff.

Skolöverstyrelsen: Det är egendomligt och ologiskt att göra arbete till en brottspåföljd. Vi arbetar för att alla elever skall få ett arbete och har då svårt att acceptera att man skulle kunna straffas till arbete. Det är en annan sak att man bör försöka lotsa in de utslagna i arbetslivet.

RFHL: Förbundet är i princip för allt som motverkar att lagöverträdare hamnar i fängelse. Ändå måste man ställa sig betänksam inför samhällstjänsten, särskilt när man ser vilka som f. n. befolkar fängelserna. Hälften av dem är missbrukare och utslagna. De ideella krafterna bör inte ta på sig fler arbetsuppgifter, eftersom de inte klarar dem de redan har. Vi bör därför vänta med samhällstjänsten.

Svenska kommunalarbetareförbundet: Till "begreppet" samhällstjänst sä-

ger förbundet nej. Till det institut som kommittén har skisserat ställer sig förbundet avvaktande till dess konsekvenserna är kända. Förbundet kräver att vanliga arbetsavtal, som t. ex. de som gäller för beredskapsarbetare, skall gälla även i dessa fall. De uppgifter av trivselkaraktär hos ideella organisationer som har skisserats kallar förbundet inte arbete men motsätter sig att samhällstjänsten lägger beslag på riktiga arbeten.

Svenska byggnadsarbetareförbundet: Förbundet medverkar ständigt till att lagöverträdare rehabiliteras till byggnadsarbeten. Förbundet ger då den nödvändiga grunden i form av en yrkesutbildning. Det klarar man däremot inte med några timmars samhällstjänst i veckan. Dessutom skall arbete vara något positivt. Förbundet ställer sig inte bakom halvmesyrer av denna art.

Statstjänstemannaförbundet: Frivården är f. n. mycket belastad, eftersom klientantalet har ökat markant. Ett införande av samhällstjänst förutsätter därför att frivården får resursförstärkningar.

B. *Arbetsuppgifter*

Svenska röda korset: Vi kan erbjuda arbetsuppgifter vid våra 24 distriktskanslier. Det rör sig om kontors-, informations- och servicearbete, även på kvällar och helger. Arbetsuppgifter finns också inom lokalföreningarna i samband med insamlingar, basarer och trivselkvällar. Det är arbete i grupp och gemensamt med våra egna medarbetare. De dömda kan vidare få biträda våra mer än 10 000 frivilliga medarbetare under mottot "bryt isoleringen" och vid våra ca 100 läger. Inga ensamuppgifter förekommer, allra minst på det sociala planet. Vi kan emellertid endast successivt växa in i den roll som vi påtar oss och förordar därför en försöksverksamhet. – Vad gäller trygghetsaspekten kan nämnas att röda korset i Haparanda har sammanfört många pensionärer med brottslingar utan att det har inneburit några problem.

Svenska kyrkans diakoninämnd: Kyrkan kan erbjuda uppgifter i ungdoms- och konfirmationsverksamhet och kyrkvaktmästaruppgifter. Det rör sig om praktiska sysslor, utrustningsarbete och hushållsarbete, men även hjälp i undervisningen. Mycket av det är kvälls- och veckoslutsarbete. – Vi skulle inte släppa en brottsling ensam till en äldre människa, eftersom trygghetsaspekten är viktig.

ALRO: Vi kan ställa upp med liknande uppgifter.

Statens vattenfallsverk: Det är en viss övermättnad på människor som behöver särskild hjälp på arbetsmarknaden. Verket kan erbjuda dessa grupper fastighetsunderhåll, kontorsservice, trädgårdsarbete m. m., men inte under ständig tillsyn. Många av verkets arbetsområden är däremot stängda, t. ex. kärnkrafts- och andra produktionsanläggningar samt i stort sett även distributionssidan.

RFHL: Vi ställer också upp med arbetsuppgifter men förordar, att man till en början bara har försöksverksamhet på en eller två platser.

Televerket: Huvuddelen av allt fältarbete i televerket sker mycket självständigt och under personligt ansvar. De lämpar sig därför inte för samhällstjänst. I likhet med andra myndigheter bör verket däremot kunna erbjuda vissa uppgifter av enkel art. Det bör över huvud taget finnas goda möjligheter för de statliga verken att ta fram lämpliga uppgifter. Detta är också nödvändigt, eftersom påföljden inte kan bygga bara på ideella organisationer.

Svenska kommunalarbetareförbundet: Förbundet kan inte lova något beträffande sådana arbetsuppgifter som har nämnts. Det kan bara avgöras på det lokala planet i förhandlingar om en arbetsuppgift inkräktar på den ordinarie arbetsmarknaden.

Sveriges Folkpensionärers Riksförbund: Vi är sympatiskt inställda till tanken på samhällstjänst men samtidigt oroade för att påföljden skulle öka vår otrygghet. Vi ser trygghetsaspekten som mycket viktig.

Övriga synpunkter

Vissa myndigheter och organisationer, som i och för sig var representerade vid konferensen, hade i förväg framfört skriftliga synpunkter som sedan inte upprepades under konferensen. Bl. a. hade följande synpunkter framförts.

Socialstyrelsen fann tanken att införa samhällstjänst som alternativ till frihetsstraff från humanitär synpunkt lovvärd. Som alternativ till åtgärder, som nu vidtas inom ramen för socialtjänsten gentemot unga, skulle samhällstjänst däremot enligt socialstyrelsens bedömning medföra en väsentlig straffskärpning och en icke önskvärd förändring av nuvarande praxis. – Vad gäller lämpliga arbetsuppgifter måste enligt socialstyrelsen det ansvar som samhället har påtagit sig när det gäller personer, omhändertagna för vård eller behandling, styra avvägningen av vilka uppgifter som kan ingå. För en sådan avvägning krävs dock att förutsättningarna för verksamheten anges mer preciserat. Generellt sett kan ändå anges att uppgifter inom vårdsektorn inte bör komma i fråga. Inom socialstyrelsens egen arbetsorganisation kommer möjligheterna att ta emot personer för samhällstjänst att vara begränsade. – Samhällstjänst bör enligt socialstyrelsen främst utgöra en form för verkställighet av fängelsestraff och jämställas med s. k. § 34-placering.

Postverket konstaterade att verket allmänt sett inte lämpar sig som mottagare av lagöverträdare. Ofta torde det enligt verket ej heller vara till fördel för den dömde att utsättas för de frestelser som ett fullgörande av samhällstjänst vid postverket skulle kunna utgöra. Postverket har emellertid en positiv syn på samhällstjänst och är berett att för sin del i möjligaste mån bidra till samhällstjänstens utformning och genomförande.

Enligt *domänverket* finns inga förutsättningar att inom den ordinarie verksamhetens ram finna arbetsuppgifter för personer, hänvisade till samhällstjänst. Däremot torde det inte vara uteslutet att avgränsa ytterligare arbetsuppgifter utom den ordinarie verksamheten på sätt redan sker för arbetslösa, vapenfria värnpliktiga och skolelever. Dock blir det enligt verket då ingen anknytning till den ordinarie verksamheten, det blir svårt att undvika "identifikation", arbetsuppgifterna kan knappast disponeras vintertid och det saknas arbetsledning.

Svenska målareförbundet framförde den principiella inställningen att förbundet inte hade någon erinran mot att straffade personer utför arbeten som ändå inte skulle bli utförda av yrkesmålare, medan däremot förbundets intressen kan bli berörda, om exempelvis upprustning av pensionärslägenheter skall ingå i samhällstjänsten.

Svenska kyrkans diakoninämnd menade, att samhällstjänst endast bör komma i fråga vid påföljder upp till fängelse tre månader och företrädesvis gälla unga lagöverträdare upp till 20 år. Förstagångsförbrytare, som är äldre än 20 år, bör efter särskild prövning kunna få fängelsestraffet omvandlat till samhällstjänst. Samhällstjänsten bör utformas så att lagöverträdaren inser vilka kostnader t. ex. vandalisering förorsakar samhälle och enskilda. En basal mänsklig rättighet är möjligheten att ställa till rätta, be om förlåtelse, där det är möjligt. – Samhällstjänsten bör utformas som en form för verkställighet av fängelsestraff.

Svenska kommunförbundet framhöll, att förbundet inte fattar beslut på kommunernas vägnar och således inte heller kan erbjuda arbetsuppgifter för samhällstjänsten. Förbundet ansåg det ändå inte osannolikt att samhällstjänst skulle kunna utföras inom den kommunala verksamhetens ram. Utan närmare undersökning är det dock inte möjligt att ange arbetsuppgifter, som skulle vara särskilt lämpade för detta ändamål. Många omständigheter försvårar enligt förbundet också inplacering i samhällstjänst, t. ex. sysselsättningsläget, arbetsmarknadsstyrelsens krav på utslussning av äldre och arbetshandikappade, framtagande av praktikplatser för studerande, sysselsättning för vapenfria värnpliktiga etc. Det uppstår också kostnader för verksamheten, och garantier för full kostnadstäckning av statliga medel utgör en förutsättning för medverkan från kommunerna.

Genom att samhällstjänst huvudsakligen är tänkt som ett alternativ till fängelsestraff, bortfaller enligt *Sveriges domareförbund* en stor grupp – framför allt personer under 21 år – för vilka samhällstjänst i och för sig kunde vara lämpad. Enligt förbundets mening synes påföljden ändå i första hand lämpad för personer under omkring 25 år. Vidare kan det vara värt att undersöka möjligheten att använda samhällstjänst som ett alternativ till fängelse för bötesförvandling. – Förbundet anser övervägande skäl tala för att samhällstjänsten utformas som en självständig brottspåföljd som kan förenas med andra påföljder och då framför allt skyddstillsyn.

Föreningen Sveriges åklagare framförde som sin allmänna inställning till frågan att någon principiell erinran mot tanken på en ny påföljd i form av samhällstjänst inte föreligger. Däremot ifrågasatte föreningen om en sådan påföljd – vilken utformning den är får – går att praktiskt genomföra utan alltför stora kostnader och en alltför stor kontrollapparat.

Bilaga 3 Källförteckning

Allmänt

Brody, Stephen: The effectiveness of sentencing: a review of the literature. Home Office Research Study No. 35, London 1976.

Critical Issues in Adult Probation. Law Enforcement Assistance Administration. United States Department of Justice, 1979.

Evaluation of Intensive Special Probation Projects. Law Enforcement Assistance Administration. United States Department of Justice, 1977.

Promising Strategies in Probation and Parole. Law Enforcement Assistance Administration. United States Department of Justice, 1978.

Fritidsfängelse

Belgien

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Rapport quinquennal 1970–1975 och 1975–1979.

Skrivelse från advokat Jacques van Gelder den 5 januari 1981 till Sveriges ambassad i Bryssel.

Frankrike

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Redogörelse från franska utrikesdepartementet den 15 januari 1981.

Nya Zeeland

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Alvå, Jan: Samhällstjänst – en ny påföljdsform. I Rättspolitiska studier – en vänbok till Björn Kjellin, 1977.

Criminal Justice Amendment Act 1962, 1966 och 1967.

Periodic detention: A comparison of residential and non-residential centres. Planning and Development Division, Department of Justice, Wellington, 1979.

Periodic detention. Probation information series No. 3, Department of Justice, 1980.

Periodic detention in New Zealand. Research series No. 4, Justice Department, 1973.

Riksdagens justitieutskott: Redogörelse för justitieutskottets studieresa till Nya Zeeland m. m. 8.9–29.9 1977.

Skrivelse från Department of Justice den 2 augusti 1983.

Skrivelse från Sveriges ambassad i Wellington den 6 november 1980.

Australien

Potas, Ivan: Alternatives to Imprisonment. I Crime and Justice in Australia, ed. David Biles, 1977.

Samhällstjänst

England

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Alternatives to Imprisonment in Britain: a personal memorandum by Mr. M.J. Moriarty to European Committee on Crime Problems, 1973.

Alvå, Jan: Samhällstjänst – en ny påföljdsform. I Rättspolitiska studier – en vänbok till Björn Kjellin, 1977.

Brody, Stephen: Sentences as punishment. BRÅ rapport 1980:2.

Community Service Assessed in 1976. Home Office Research Study No. 39, 1977.

Community Service by Offenders, promemoria från Home Office, augusti 1980.

Community Service Orders. Home Office Research Unit Report No. 29, 1975.

Community Service Orders in England and Wales 1 april 1975–31 march 1976, 1 april 1976–31 march 1977 och 1 april 1977–31 march 1978. Probation and After-Care Department, Home Office.

Criminal Justice Act 1982.

Innst. S. nr. 175 (1979–80) Innstilling frå justiskomitéen om kriminalpolitikken (Norge).

NOU 1982:4. Prøveprosjekt med samfunnstjeneste.

Probation Statistics 1979.

Rentzmann, William: Alternativer til frihedsstraf. Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskab nr 2, 1975.

Schillander-Lundgren, Barbro: Community Service by Offenders. Tidskrift för kriminalvård nr 1, 1975.

SOU 1977:83 Tillsynsdom.

St. meld. nr. 104 (1977–78) Om kriminalpolitikken (Norge).

Straffelovrådet: Notat til brug ved høringen over betænkningen om alternativer til frihedsstraf m. v., 1978 (Danmark).

Åström, Rolf: Samhällsarbete. En sammanfattning av Home Office Research Unit Report No. 29, 1975.

Australien

National Probation and Parole Statistics – No. 56. Australien Institute of Criminology, 1983.

Potas, Ivan: Alternatives to Imprisonment. I Crime and Justice in Australia, ed. David Biles, 1977.

Riksdagens justitieutskott: Redogörelse för justitieutskottets studieresa till Nya Zeeland m. m. 8.9–29.9 1977.

Sentencing Research Paper No. 4. Community Work Orders as an Option for Sentencing. The Australian Law Reform Commission, April 1979.

The Work Order Scheme. An Evaluation of Tasmania's Work Order Scheme, Australian Institute of Criminology.

Nya Zeeland

Se ovan under fritidsfängelse.

Community Service Provisions from Criminal Justice Amendment Act 1980.

Giving Service. A guide for those sentenced to Community Service, Department of Justice, 1981.

Opportunities for Service. A guide to Groups Sponsoring Offenders Sentenced to Community Service. Department of Justice, 1981.

USA

Alternatives to Conventional Criminal Adjudication; Guidebook for Planners and Practitioners. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1977.

The Bronx Community Service Sentencing Project – A Pilot Project. The Vera Institute of Justice, 1980.

Diversion. Performance Standards and Goals for Pretrial Release and Diversion. National Association of Pretrial Services Agencies, 1978.

Harris, M. Kay: Community Service by Offenders, 1979.

Newton, Anne: Sentencing to Community Service and Restitution. A Reprint from Criminal Justice Abstracts, 1979.

Kanada

Community Service Orders – A Canada Wide Perspective. Province of Nova Scotia, 1979.

Bill C-51. The House of Commons of Canada 1978.

Heath, Margery: The Fine Option Program: An Alternative to Prison for Fine Defaulters.

Newton, Anne: Sentencing to Community Service and Restitution. A reprint from Criminal Justice Abstracts, 1979.

Selected Trends in Canadian Criminal Justice. Solicitor General, 1979.

Skrivelse från Mr. John Roe, Community Programmes Support Services Branch, den 11 februari 1981.

Skrivelse från Sveriges ambassad i Ottawa den 25 november 1980.

Studies on sentencing. Law Reform Commission of Canada, 1974.

Polonski, Marian: The Community Service Order Programme in Ontario.

1. A description of the initial cases, 1979. 2. Participants and their perceptions, 1980. Ministry of Correctional Services, Ontario.

Skrivelse från Attorney General i Ontario den 20 november 1978 till Ontario Native Council on Justice.

Skrivelse från Deputy Attorney General i Ontario den 5 december 1980 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Diskussionspromemoria om Draft Ministry Policy on Adult Diversion in British Columbia.

Skrivelse från Ministry of Attorney General i British Columbia den 22 december 1980 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Community Work Sentences: Pilot Projects in Quebec, I Liaison Vol. 5. No. 1, 1979.

Gallant, Gerald: Le program de travaux communautaires comme mesure de substitution reelle à l'incarcération : Une responsabilité partagée, Québec, 1982.

Saskatchewan's Fine Option Experiment, I Liaison Vol. 1, No. 11, 1975–1976.

Skrivelse från Deputy Attorney General i Saskatchewan den 19 mars 1981 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Community Service Work in Lunenburg County, Nova Scotia: A Pilot Project.

Skrivelse från Attorney General Office i Nova Scotia den 10 december 1980 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Skrivelse från Minister of Justice and Public Services i Northwest Territories den 5 januari 1981 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Two Alternatives to Imprisonment: Fine-Option and Community Service Orders. Department of Justice and Public Services, Northwest Territories.

Skrivelse från Director of Criminal Justice i Alberta den 15 januari 1981 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Skrivelse från Department of Justice i New Brunswick den 14 januari 1981 till Sveriges ambassad i Ottawa.

The Community Service Order Program in Newfoundland April 1, 1980 to September 30, 1980, Pilot Project. The Department of Justice, Newfoundland, 1980.

Skrivelse från Department of Justice i Newfoundland and Labrador den 30 januari 1981 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Community Service Orders. Justice in the Community – The Prince Edward Island Experience. Department of Justice, Prince Edward Island, 1979.

Skrivelse från Department of Justice i Prince Edward Island den 2 december 1980 till Sveriges ambassad i Ottawa.

Västtyskland

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806. Köpenhamn 1977.

Redogörelse den 11 november 1980 från advokat J. Lingenberg m. fl. till Sveriges ambassad i Bonn.

Rentzmann, William: Om alternativer til frihedsstraf. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab nr. 2, 1975.

Holland

Junger-Tas, Josine: Community service in the Netherlands. Ministry of Justice, The Hague, 1983.

Danmark

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806. Köpenhamn 1977.

Bondeson, Ulla: Forskningsprogram vedrørende vurdering af forsøg med samfundstjeneste. Årsberetning 1980 från Kriminalistisk Institud. Københavns Universitet.

Justitsministeriet: Report on the experiences up till now with the experiment of community service orders as penal sanction. Den 1 september 1982 till den 31 augusti 1983.

Samfundstjeneste en fiasko. Ur Politiken den 19 januari 1983.

Straffelovrådet: Notat til brug ved høringen over betænkningen om alternativer til frihedsstraf m. v., 1978.

Straffelovrådet: Notits om de foreløbige undersøgelser vedrørende samfundstjeneste, 1979.

Straffelovrådet: Indstilling om forsøg med samfundstjeneste, 1980.

Norge

Justis- og politidepartementet: St. meld. nr. 104 (1977–78) Om kriminalpolitikken.

Justiskomitéen: Innst. S. nr. 175 (1979–80) om kriminalpolitikken.

NOU 1982:4 Prøveprosjekt med samfunnstjeneste.

Andra länder

Rentzmann, William: Om alternativer til frihedsstraf. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab nr. 2, 1975.

Scheynius, Anna-Lisa och Irvis: Rapport Luxembourg, 1981.

Kontraktsvård

Blix, Olof, Frykholm, Bo och Gunne, Lars M: Narkomanvård på kontrakt i stället för fängelse – halvtidsrapport från treårsexperiment. Läkartidningen nr. 32–33, 1982.

Brev från professor Daniel Glaser, Social Science Research Institute, University of Southern California, den 22 oktober 1983.

Ds S 1980:3 Kontraktsvård inom socialtjänsten.

Ds K 1980:6 Trafiksäkerhet – problem och åtgärder.

Sandahl, Christer: "Kontraktsvård" för rattonyktra i USA.

Restitution

USA

Alternatives for Conventional Criminal Adjudication; Guidebook for Planners and Practitioners. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1977.

Newton, Anne: Sentencing to Community Service and Restitution – A Reprint from Criminal Justice Abstracts, 1979.

Read, Bill: How restitution works in Georgia. I Judicature No. 7, 1977.

Kanada

Restitution Pays Off. I Liaison, Vol. 3, No. 8, 1977.

Summery of the Study Report on Restitution. Department of Justice, Prince Edward Island, 1979.

Uppskjuten dom

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Alternatives to Imprisonment in Britain; a personal memorandum by Mr. M.J. Moriarty to European Committee on Crime Problems, 1973.

Jones, Stephen: Deferment of Sentence. Brit. J. criminol. Vol. 23, No. 4, October 1983.

Nott, Dorothy and Corden, John: Deferment of Sentence by Courts in West Yorkshire. University of York, 1980.

Konfiskation

Alternativer til frihedsstraf – et debatoplæg. Betænkning nr. 806, Köpenhamn 1977.

Bilaga 4 Vårdkontrakt

mellan Ulleråkers sjukhus och

Klienten

Under förutsättning att rätten beslutar vilandeförklara det brottmål i vilket jag är åtalad åtar jag mig att delta i försöksverksamhet med s. k. kontraktsvård vid Ulleråkers sjukhus på följande villkor.

1. Målsättningen skall vara drogfrihet och, under behandlingstiden i öppen vård, avlönat yrkesarbete eller annan sysselsättning som godkänts av försöksledningen.
2. Inledningsvis skall jag vistas vid Ulleråkers narkomanvårdsklinik eller därtill knuten enhet under sex–åtta veckor. Därunder kommer jag att aktivt medverka vid min sociala planering (bl. a. vid anskaffande av bostad och arbete). Under denna tid sker i samarbete mellan mig och öppenvårdsteamet en individuell problemanalys, som skall vara utgångspunkt för det behandlingsprogram som skall erbjudas i mitt fall.
3. Därefter följer öppenvårdsbehandling, varvid jag skall infinna mig en – två gånger i veckan på anvisade tider vid en öppenvårdsmottagning samt där bl. a. lämna urinprov för att bevisa min drogfrihet.
4. Jag är medveten om att det vilande brottmålet kommer att återupptas snarast möjligt efter ett år och att uppgifter om hur jag klarat vårdprogrammet då kommer att presenteras för rätten. Vid återfall i missbruk, avvikande från kliniken, uteblivna besök vid öppenvårdsmottagningen eller återfall i brottslig verksamhet riskerar jag att vårdprogrammet avbryts dessförinnan och att det vilande målet återupptas.
5. Jag medger att Ulleråkers behandlingsforskare får undersöka och följa utvecklingen i mitt fall.

Sjukhuset

1. Under klinikvårdsdelen skall klienten ges medicinsk vård, social och psykologisk rådgivning samt hjälp att ordna sina arbets- och bostadsförhållanden. I samarbete med klienten skall en individuell problemanalys göras, vilken skall vara utgångspunkt för det behandlingsprogram som skall erbjudas klienten.
2. Under öppenvårdsdelen skall klienten ges social och psykologisk rådgivning och hjälp.

3. Behandlingsteamet är skyldigt att genomföra sin del av behandlingsprogrammet så länge klienten uppfyller sin del av detta kontrakt.

_____ den 19 _____ den 19

klient försöksledare

Bilaga 5 Summary

Introduction

The work of the Committee on Probation is to be seen as a contribution to the further development of Swedish criminal policy which seeks to reduce the use of sanctions involving deprivation of liberty. The Committee's terms of reference required it to make recommendations on effective alternatives to imprisonment and to do this by tackling two main questions. The first of these questions was to investigate the possibility of tightening up probation and parole supervision within the framework provided by the existing system of sanctions. The second question was to study the possibility of incorporating into that system one or two sanctions which would constitute new alternatives to imprisonment.

The Committee began its work by taking up the question of improvements in supervision within the existing system of sanctions. The result of this work has been published in the Committee's first report (SOU 1981:90) with the title, in English translation, Non-institutional sanctions. An English summary of this report is available. In the present – and final report – the remaining question of new alternatives to imprisonment is dealt with.

Four particular innovative alternatives have been taken up for special consideration. The first two alternatives are night imprisonment and weekend imprisonment. As the names suggest, the stay in prison is discontinuous and limited to a part of a 24 hour period or of a week. The term "leisure time imprisonment" is used as a common designation for both of these sanctions. The third sanction considered is community service. This means that the sentenced person carries out unpaid work of benefit to the community for a certain number of hours. The fourth sanction is called contract treatment. It involves offering an offender who is a drug misuser the opportunity to voluntarily undertake treatment for his drug dependence in some special treatment programme instead of being subject to a normal criminal law sanction. In addition to these alternatives the Committee has also looked at several other sanctions to be found in other countries.

The Committee began its work however by giving consideration to certain matters of principle. The Committee is, for instance, of the opinion that it is scarcely possible to find new sanctions which are especially effective so far as individual prevention is concerned. It is difficult to come upon sanctions which can be expected to influence offenders to such an extent that they do not relapse into crime. The individual preventive effect cannot therefore be

the only, nor even the chief, reason for building out the present system of sanctions. The essential reason for doing so, as indicated in the Committee's terms of reference, is the desire to limit the use of imprisonment. The only sanctions which should be introduced are therefore those which totally, or at least to a marked extent, will act as substitutes for imprisonment. So long as this demand is met, the Committee sees, on the other hand, no objection of principle to introducing sanctions in which the element of treatment preponderates when they are implemented.

The Committee has also given consideration to a number of sanctions which are to be found in other countries and has thereby had reason to make international comparisons. The Committee points out however that there are many circumstances which render such comparisons difficult and diminish their value. Fundamental differences, among them the structure of the sanction system, the degree of criminalisation, the implementation of legal provisions and the way in which statistics are compiled, mean that considerable caution must be exercised when the attempt is made to draw firm conclusions from the experience gained by other countries.

The Committee deals with these matters in the initial sections of its report, before going on to a more detailed examination of leisure time imprisonment, community service and contract treatment.

Leisure time imprisonment

In a number of countries the system of sanctions provides for night or weekend imprisonment or both of these sanctions. Leisure time imprisonment is also sometimes combined with some form of community service so that the sentenced person carries out some kind of socially useful work during the time that he is undergoing the sanction. The experience of other countries concerning these sanctions varies. In some countries the use is increasing whilst in others it is diminishing. Diminishing use would seem to be the result either of financial cost factors or that the sanction is deemed unsatisfactory because enforcement is drawn out over a long period of time.

It is clear that leisure time imprisonment has a number of advantages over ordinary imprisonment. Since interference with the sentenced person's living situation is more limited than is the case with ordinary imprisonment, the negative effects of deprivation of liberty are reduced. Then too, when compared with other alternatives to imprisonment, leisure time imprisonment has, *inter alia*, the advantage that the general preventive effect of the sanction can be assumed to be relatively great.

Leisure time imprisonment has however a number of disadvantages. For various reasons only very short sentences of imprisonment are susceptible of substitution by leisure time imprisonment. It is also difficult to see for which category of offender in today's Swedish prison population leisure time imprisonment would be an appropriate sanction. The need for such a sanction would appear therefore to be limited. There is also the risk that the sanction would be used instead of current sanctions which do not deprive the offender of liberty. Nor can leisure time imprisonment be considered a true alternative to imprisonment since it is only a more limited form of deprivation of liberty.

Night imprisonment does not differ very much from work or study release which, under current Swedish legislation, already provides for inmates to be allowed to work or study away from the prison during the daytime. It is doubtful if night imprisonment and work or study release could exist side by side and it is the latter which, in the Committee's view, should be retained.

The major disadvantages with leisure time imprisonment however concern the practical, administrative and resource requirements for the use of sanction. Leisure time imprisonment would result in poor, uneven utilisation of prison capacity. In order to enforce even short sentences prison places must be available for relatively long periods. Leisure time imprisonment would also be a staff—intensive sanction with the added financial disadvantage that the staff would have to be paid for working what in Sweden are defined as inconvenient working hours.

The Committee also gave consideration to the form which leisure time imprisonment should take, if it were introduced. This included *inter alia* the way in which the sanction might be embodied in law, whether a court or instead the administration responsible for the enforcement of the sanction should decide on its use, the conversion scale to be used if imprisonment were to be enforced as leisure time imprisonment and the necessary conditions to be fulfilled for a sentence to leisure time imprisonment to be passed.

The Committee concluded that the advantages attendant upon the introduction of some form of leisure time imprisonment into the Swedish sanction or enforcement system were not great enough to outweigh the disadvantages. In this connexion the Committee had specially in mind the difficulties associated with the resource requirements of leisure time imprisonment. The Committee was also doubtful if there was a real need for this kind of sanction. Such a sanction or form of enforcement is not therefore proposed. The Committee took the view that it was more essential to develop existing possibilities for work and study release than to introduce leisure time imprisonment into the Swedish system of sanctions.

Community service

Community service as a sanction for criminal offences is to be found in many countries. England was one of the first countries to introduce this sanction and the English form of community service has provided a model for a number of other countries when they have introduced this sanction. Community service has recently been started in Denmark and Norway on an experimental basis.

The experience of community service in those countries which have introduced it is, in general, favourable. The proportion of completed orders is for the most part large and the implementation of the sanction has not usually led to any practical difficulties. It is seldom, for instance, that it has proved difficult to arrange suitable work for those sentenced to community service.

On the other hand, there has been, so far as the Committee has been able to discover, scarcely any attempt to evaluate the effects of the sanction. Of special interest in this context would be to know whether community service has in fact become a substitute for imprisonment or whether it has been used

instead as a substitute for other sanctions not involving deprivation of liberty. Equally interesting is whether recidivism rates have been influenced to any notable extent. Such studies as have been undertaken suggest that at most one-half, and probably less, of all sentences to community service have been imposed as alternatives to sentences to imprisonment. Nor does it appear that recidivism rates have been positively influenced if community service is chosen instead of imprisonment.

To begin with, the Committee has compared the advantages and disadvantages of community service in relation to other sanctions. Among the advantages mention must be made of the reparative and social learning elements embodied in the sanction and that its enforcement probably can be made more meaningful to the sentenced person than the enforcement of imprisonment. Yet another advantage may lie in the nature of the contact between the sentenced offender and other persons during the course of enforcement. The notion of community service as a suitable innovation in the system of sanctions would also seem already to have a certain foothold in the general sense of justice.

At the same time however a number of disadvantages and complications are attached to the introduction of community service. This is especially so if community service is seen primarily as an alternative to imprisonment – and it is as such an alternative that the Committee was required to see it. The Committee is doubtful if community service can be used in Sweden in those cases which currently give rise to sentences of imprisonment. This is partly because the completion of a community service order demands a capacity for work which a high proportion of inmates – extensively damaged by drug and alcohol misuse for instance – seldom possess. Then too imprisonment is often imposed in response to the demands made by the principles of general prevention and proportionality. It is by no means certain that community service is adequate to meet these demands.

Yet another argument against community service is the difficulty of finding suitable work tasks. The Committee has investigated this matter and found that in Sweden it is scarcely possible to build out community service on the basis of public or publicly supported activity without bringing sizeable financial resources into play. Instead, it would appear necessary to base the implementation of community service upon the efforts of voluntary welfare organisations. This could result in a lack of consistency and continuity as well as very varied forms of implementation.

Objections of principle can also be brought against community service. It is doubtful, for instance, if work should be used as a criminal law sanction. Work is perceived by a majority of people as a privilege and an important component in social life. It is evident that a dilemma of principle is presented when work is also to be used for the purpose of punishment. In this context it may be observed that forced labour is prohibited in the European Convention for the Protection of Human Rights.

Community service should not, in the Committee's view, be introduced into the sanction system unless it is believed that positive effects can thereby be achieved which cannot be obtained with the existing system. In principle it is possible to conceive of three reasons for the introduction of community service. One reason is to achieve a more marked, or at least a special,

sanction as a reaction to a certain kind of offence (or offences) or for certain offenders, where the current penalty provided is assessed as insufficient or inappropriate. Another reason is to create the means for an improved rehabilitation of offenders with reduced recidivism as a consequence. A third reason is to offer the courts a further alternative to be used in place of imprisonment and thereby reduce the number of sentences to deprivation of liberty.

The Committee hesitated to recommend community service at the cost of impinging on those offences now punished by fines. Nor has the Committee found it possible to believe that community service would lead to any marked improvement in rehabilitation. The only possible reason for its introduction in Sweden would be that community service in certain cases might have a general preventive effect corresponding to that of imprisonment and that it could therefore be used in place of imprisonment. In fact, however, there are sizeable difficulties in identifying the categories of offender in the present prison population which might be suitable for community service.

In order to reach a decision on whether to recommend the introduction of community service, the Committee considered it useful to deal with certain questions about the final form of the sanction, the pre-conditions which would have to obtain for its implementation and the formal provisions concerning its enforcement. In the Committee's view, three different forms can be conceived for community service. In the first place it can be designed as a fully independent sanction within the sanction system. A second possibility is to design it as a way of enforcing a prison sentence. Finally, it could be designed to supplement some existing form of non-institutional treatment. Were community service to be introduced, then, in the Committee's opinion, the best thing would be to assimilate it to the sanction proposed by the Committee in its first report, conditional imprisonment. This latter sanction means that the court sentences the offender to a particular period of imprisonment but at the same time permits enforcement of the sentence to be suspended for a specified probationary period. The advantage with giving community service this kind of form would be that it would facilitate its being used as a substitute for an ordinary prison sentence.

Various pre-conditions would need to obtain for a sentence to community service. By requiring the offender's assent to the sanction, the chances would be increased of sentencing to community service only those offenders motivated to undertake the work provided. The court would also have to assess whether the accused could be considered likely to meet the demands made by the sanction. It would seem reasonable to limit the use of community service to those offences for which imprisonment up to one year can be imposed.

A sentence to community service would mean that the offender would be required to carry out a minimum of 40 and a maximum of 200 hours of unpaid work for the community within a period of time decided on by the court. When this work had been completed the sanction would be considered to have been fully enforced. No further special probationary period would be needed nor would the offender be placed under supervision. So far as the nature of the work would be concerned, the Committee, as previously explained, considered that community service would need to be based primarily upon tasks provided by voluntary welfare organisations which already

rely on unpaid, voluntary efforts. Misconduct or a relapse into new criminality during the enforcement period would have as its most extreme consequence the possibility that the conditional suspension granted could be declared forfeited.

The Committee's view that there are serious disadvantages attached to community service was re-inforced as a result of the foregoing exercise of trying to plan for its introduction in Sweden. In the first place these difficulties relate to the problem of getting community service to emerge as a substitutive sanction for imprisonment. In addition, the impossibility of stating in general terms what kinds of offenders should be sentenced to community service means that considerable uncertainty would be introduced into the selection of offenders for the sanction. The objections of principle which can be brought against this penalty are thus weighty, as are the difficulties attendant upon finding suitable work tasks. For these reasons the Committee held that community service ought not to be introduced into the Swedish system of sanctions. The positive elements to be found in community service should instead be made use of within the framework for leisure time activities which can be organised for prisoners under the provisions of Section 14, of the Act on Correctional Treatment in Institutions (1974:203). This Section provides for prison inmates to be allowed to take part in socially useful activities away from the prison organized by voluntary welfare bodies in their spare time.

Contract treatment

The kind of contract treatment which the Committee was required to study is modelled on the work which is, or which has been, undertaken in certain states of the United States of America under the name "civil commitment". In essence, civil commitment means that a drug misuser who has been found guilty of an offence, can, under certain circumstances, be offered the chance to enter into a special treatment programme for his drug misuse instead of receiving a normal criminal law punishment.

Over recent years, the American civil commitment programmes have been reduced in scope or, in some cases, been disbanded. The main reasons for this are that such programmes are extremely staff-intensive and the treatment outcomes have been considered disappointing. There are however other programmes to be found in the United States which can be considered to be contract treatment in the sense that they also provide an opportunity for an offender to go into treatment instead of receiving a normal penalty. Such programmes exist not only for alcohol or drug misusers but also, for instance, for drunken drivers and those guilty of assault within the family.

An experiment with contract treatment for drug misusers has been undertaken at the Ulleråker Hospital in Sweden between 1979 and 1983 with civil commitment as model. At the time of writing the experiment has not been concluded but it can already be said that sizeable difficulties in maintaining the experiment were met with during the initial phase. It was only after a stricter selection of the drug misusers who were to enter the programme was put into operation that results were obtained which were considered to be

favourable.

The number of drug misusers in Swedish prisons is considerable. About as many inmates misuse alcohol as narcotic drugs and about half of the misusers can be considered to be mixed misusers. The proportion of misusers *in toto* is assessed at about 60% of the prison population. There ought therefore to be a good chance of reducing the prison population through the use of an alternative sanction especially focussed on treating various kinds of drug misuse.

The idea underlying contract treatment as a sanction is that there is more to be gained if the offender can be kept away drug misuse and thereby from recidivating than there is by ensuring that the offence leads to a traditional punishment. Society can thus be said to show willingness to abstain, to some extent, from the normal penalty in exchange for a willingness on the part of the offender to enter into treatment for his drug problem. For this reason, contract treatment should have a better chance of being an alternative to imprisonment alone than other alleged alternatives.

However, even this alternative presents difficulties and occasions some hesitation. To begin with, it is far from certain that improved rehabilitation will be achieved by the use of contract treatment. American experience is not encouraging upon this point and the Ulleråker experiment has certainly had its difficulties, at least in the initial phase. Then too, the sanction, by reason of its emphasis on treatment, is bound to be shaped to meet individual needs. This variation in the shaping of the sanction makes it more difficult to satisfy the principle of equity in the enforcement of sanctions. Objections of principle can also be directed against contract treatment as a sanction concerning the degree of influence over the choice of sanction accorded to the offender as implied by his freedom to choose between imprisonment and treatment.

It is primarily because contract treatment appears to have a better chance than the other alternatives considered to be a substitute for imprisonment alone, that the Committee took the view that it was the most suitable sanction to be introduced into the Swedish system of sanctions. The Committee was also of the opinion that there are ways and means to counteract the disadvantages inherent in this sanction. The Committee has therefore recommended that contract treatment be introduced into the Swedish sanction system as a criminal law sanction.

Contract treatment should be used as an alternative to sentences of imprisonment of up to two years. It should be used for misusers of alcohol or narcotic drugs who need treatment for their misuse and who are willing to enter into treatment in accordance with a special treatment plan. The misuser in question must also have been assessed as suitable for treatment.

Contract treatment can be designed as a sanction in its own right or it can be attached to an existing non-institutional sanction. Yet another possibility is to make it into a form of enforcement of a prison sentence. By modifying the procedural provisions in criminal law cases so as to make it possible to defer the final decision on the sanction it can also be used before the final choice of sanction is made. There are advantages and disadvantages of course with all these solutions. The Committee has decided that contract treatment is best attached to the sanction of conditional imprisonment proposed earlier by the Committee in its first report. Conditional imprisonment should be

combined with a probationary period of two years and, in the same way as with probation, would mean that the offender would be under supervision during the first probationary year. In order that the probationary period should be the same with both probation and conditional imprisonment, the Committee proposes that the probationary period applying with the former sanction be reduced from three years – the present period – to two years.

Either probation staff or the person making a pre-trial social inquiry report would ordinarily take the initiative to recommend contract treatment. It would be necessary in this connexion to work out a proposed contract treatment plan which would have to be presented for the offender's acceptance. At the same time as the social inquiry report is made, contact should be established between the offender and the presumptive treatment organisation. A sentence to conditional imprisonment should ordinarily, in the same way as with probation, go into immediate enforcement.

As the advantages with contract treatment are deemed for the most part to lie in treatment, the content of the treatment provided is clearly important. However, the criminal law aspects have necessarily engaged the Committee most so that it has only been able to draw up general guidelines for treatment. Two alternative approaches have been considered. One alternative would be to build up a new treatment modality similar to the American model and to that which is operated with the Ulleråker Hospital experiment. The Committee is of the opinion however that, at least for the present, there are not sufficient reasons to warrant organizing a new treatment modality along these lines. The Committee recommends instead the second alternative, which is that contract treatment be provided within the framework of existing services for the treatment of misusers. This allows *inter alia* greater freedom for giving treatment an appropriate content within the limits of the sanction.

The choice of the form of treatment must be determined with the misuser's particular treatment need as starting point. This is not to say that the nature of the offence is without importance. It is, after all, the court which will have to decide whether contract treatment can be permitted to replace the prison sentence which otherwise must be enforced in the usual way.

A variety of treatment forms can be brought into use, for example, ambulant out-patient treatment, treatment homes or collectives such as treatment institutions for alcoholics or treatment communities for narcotic drug misusers as well as treatment by placement in a family. Total abstinence from drugs and alcohol should be an absolute requirement whatever the form of treatment. Should it prove necessary, once treatment has been started, for some reason to make a change in the form of treatment, then, it is suggested, the change must be approved by a Supervision Board. Where the Supervision Board is not able to approve such a change and treatment cannot be continued in the original form, then the treatment must cease and the sentence to imprisonment pronounced earlier should be enforced.

The question as to whether contract treatment should be used for the offence of driving whilst intoxicated has required special consideration. Such contract treatment could be given a particular content focussing especially upon the fact that the offence occurs in relation to road traffic. Models for this form of contract treatment are to be found in the United States. The Committee decided finally however that special forms of contract treatment need not

be developed for this category of offender. Instead, the regular forms of contract treatment would appear to be suitable even for intoxicated drivers.

Included in the notion of contract treatment is the idea that breach of the agreement which is the basis for the treatment shall have as consequence the interruption of treatment and an enforcement of the imprisonment imposed. In such cases the general rule should be that no allowance will be made for time already spent in treatment. Formally, the conditional suspension of enforcement of the prison sentence is revoked. Some exceptions to this general rule must however be permitted, partly so that some possibility exists for the treatment body to take less severe action on minor breaches and partly because some account must be taken of time in treatment in exceptional cases. Other forms of misconduct during the treatment or supervision periods can be dealt with by creating a special "internal" set of sanctions, similar to those available with probation. But once these possibilities are exhausted, the final action to be taken should, even in these cases, be the revocation of the conditional suspension of imprisonment.

The Committee recommends that the financial cost of contract treatment should be shared on the same basis as currently obtains when inmates undertake treatment away from the prison under the provisions of Section 34 of the Act on Correctional Treatment in Institutions. (In these cases the primary responsibility for the cost of treatment rests with the body responsible for the treatment agency – usually the municipality – but the prison administration pays for the places taken into use up until the point in time when the inmate is conditionally released. After this, the inmate's own municipality bears the cost of the place provided.)

Other alternatives to imprisonment

In the course of its study of other countries' systems, the Committee has taken account of a large number of other sanctions which at least ought to be mentioned. The majority of these sanctions however are quite foreign to Swedish traditions and have been discussed chiefly for the sake of ensuring full coverage of the question. Others of the sanctions investigated closely resemble measures which can already be taken under Swedish legislation.

The sanctions considered in this context include confiscation, confrontation, restitution, withdrawal of authorisation or licence, social criticism, coercive attendance and deferred sentence. Of these, confiscation and coercive attendance have seemed the more likely possibilities for Swedish use. So far as the former is concerned, the Committee made a special study of a possible extension to existing provisions for confiscation on the basis of criminal law provisions. Concerning coercive attendance, the Committee notes that many possibilities for directing offenders to be present at particular places for particular purposes are already a feature of Swedish prison and probation work.

When all factors had been taken into consideration, there appeared to be no good reasons for the Committee to make any recommendation in respect of these sanctions.

Implementation of the Committee's proposals

The necessary legislative changes, it is proposed, should enter into force with effect from 1 January 1986.

Estimating what are the likely financial consequences of the recommendations made has proved difficult since developments in the criminal law field are influenced by many unpredictable factors. It is thus impossible to say with any degree of certainty how many offenders are likely to be sentenced to contract treatment or what they would have been sentenced to if contract treatment did not exist. Nor is it possible to say which kind of treatment will be most used within the framework afforded by contract treatment. The cost of treatment varies considerably from one form of treatment to another. It is also impossible to say to what extent these misusers might have entered into treatment if contract treatment did not exist.

If the average daily cost per prisoner for enforcement of a prison sentence is used as a basis for calculation and the assumption is made that most of those entering into contract treatment would otherwise have ended up in prison, then it would seem that the total cost of contract treatment is unlikely to mean increased costs for society. Indeed, the contrary would appear to be true in the long run – society's costs are likely to be reduced, especially if account is taken of the financial benefits to society as a consequence of drug misusers becoming free from misuse. So far as the consequences for prisons are concerned, it should certainly be possible to limit the prison building programme which otherwise is necessary by reason of the increased number of prison sentences which are passed.

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder, Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och ekobrott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]

Försvarsdepartementet
Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet
Samordnad narkotikapolitik. [13]

Kommunikationsdepartementet
Sveriges internatioenlla transporter. [17]

Finansdepartementet
Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. [27] 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]

Utbildningsdepartementet
Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]

Jordbruksdepartementet
En bättre information om kemiska produkter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]

Industridepartementet
Sociala aspekter på regional planeirng. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-06-12
STOCKHOLM

1984-05-12

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08282-9
ISSN 0375-250X