

Kriminalvård i frihet. Service — kontroll

*Inledningsanförande vid Svenska Kriminalistföreningens årsmöte
i Stockholm den 13 april 1972*

Av skyddskonsulent BARBRO SCHILLANDER-LUNDGREN,
Karlstad

Ämnet har en klar begränsning, vilket ju för inledaren kan vara både en fördel och en nackdel. Jag skall alltså inte tala om kriminalpolitik eller avvikande beteende och inte heller om påföljdssystemet eller skyddskonsulentorganisationen och dess arbete. Jag skall försöka fundera litet kring innehållet i och utformningen av det som 23.000 människor i Sverige utsätts för och som ibland kallas för en behandlingsform — kriminalvård i frihet. Och jag skall göra det med tyngdpunkt på hur denna vård ter sig i praktiken.

Först ytterligare en begränsning — en mer personlig. Jag talar här uteslutande som enskild person, inte som representant för kriminalvårdsberedningen eller för skyddskonsulentkåren. Även om jag kommer att referera en del faktiska förhållanden som kolleger framhållit, är slutsatser och värderingar mina egna.

Vad är kriminalvård i frihet? Vad är det kriminalvårdsverket tillhandahåller den del av sina vårdkonsumenter som vistas i frihet dvs. utanför anstalt? Det enda som samtliga är berättigade till och skyldiga att ta emot är övervakning. Låt oss tills vidare anta att kriminalvård i frihet = övervakning. Övervakning kan beskrivas i olika termer: som ett medel att reglera den dömdes livsföring, som en kommunikation eller som ett system av skyldigheter och rättigheter. Hur man än beskriver övervakning, visar den sig vid närmare beskådande innehålla åtminstone två komponenter: kontroll och hjälp — eller vi kanske skall kalla det service som i titeln här i kväll.

Först något om lagbestämmelserna. Den övervakade skall enligt brottsbalken föra ett ordentligt och laglydigt liv, undvika skadligt sällskap, försörja sig efter förmåga, fullgöra sin skadeståndsskyldighet och rätta sig efter ev. särskilda föreskrifter och anvisningar. Han skall vidare hålla övervakaren underrättad om bostad och arbete, besöka honom på kallelse och hålla förbindelse med honom på det sätt han bestämmer. Övervakaren skall enligt 17 § frivårdskungörelsen göra sig underrättad om den dömdes uppförande och tillse att denne fullgör vad som åligger honom enligt lag eller enligt föreskrift och anvisning.

Vissa av de direktiv som lämnas den övervakade stämmer med allmänt vedertagna sociala normer som flertalet vuxna rättar

sig efter, t. ex. att föra ett ordentligt och laglydigt liv och efter förmåga försörja sig. Att de trots detta anses behöva fastslås i lag motiveras med att avsteg från dessa normer ger rätt till ingripande. Andra direktiv är mer speciella, t. ex. att undvika skadligt sällskap, hålla kontakt med övervakaren och följa eventuella föreskrifter om bostad, arbete, utbildning, läkarvård etc. Dessa direktiv innebär att det ställs högre krav på den övervakade än på genomsnittsmedborgaren. Eller — om man så vill — de är ett försök att detaljreglera och därigenom kontrollera hans liv.

De särskilda föreskrifterna skall enligt brottsbalkens förarbeten ej användas som en skärpning av påföljden utan enbart då de är motiverade för att förebygga återfall i brott. De kan emellertid ha en mer eller mindre framträdande prägel av villkor för friheten. Föreskrifternas efterlevnad skall också kontrolleras av övervakaren.

Brott mot föreskrift eller annan misskötsamhet kan följas av sanktioner. Övervakningsnämnden kan ingripa med varning, förlängning av prøvotid eller i sista hand förverkande — den övervakade kan hämtas av polis eller omhändertagas på lämpligt sätt under den tid nämnden överväger åtgärd. Detta hot som övervakaren enligt frivårdskungörelsen är skyldig upplysa om och som framgår av övervakningsmeddelandet understryker kontrollmomentet. Som en positiv sanktion kan upphörande av övervakning användas — en „uppmuntran som ej bör undanhållas“ den dömde, uttalade departementschefen vid presentationen av brottsbalken.

Den andra sidan — servicesidan — talas det inte om i lagen, inte heller i övervakningsmeddelandet. Upplysning om denna funktion lämnas i frivårdskungörelsen och i övervakarnas instruktion. Övervakaren skall lämna den dömde stöd och hjälp att föra ett ordentligt och laglydigt liv. Han skall försöka hjälpa honom till arbete eller utbildning och lämplig fritidssysselsättning. Han skall också bättra eventuella dåliga hemförhållanden och samarbeta med hans familj.

Hur ser då denna kriminalvård i frihet ut i praktiken? Låt oss först se på resurserna. År 1971 hade frivården 23.000 övervakade. Samma år fanns det 406 frivårdstjänstemän, varav 231 handläggare och resten kontorspersonal och anställda på frivårdshotell — lönekostnad c:a 19 milj. 250 av tjänstemännen var själva övervakare. De skötte ungefär 10 % av ärendena. Resten, dvs. 90 % av ärendena sköttes av 12.000 frivilliga övervakare, som stod under överinseende av tjänstemännen. Det betyder c:a 114 ärenden per handläggare. Övervakarna kostade c:a 17 milj. i arvoden och kostnadsersättningar. Av övervakarkåren är 1/6 socialarbetare inom andra vårdområden.

Anledningen till att frivårdstjänstemännen tar övervaknings-

uppdrag är huvudsakligen att vissa ärenden anses för „svåra“ och arbetskrävande för lekmän. Genom brottsbalkens vidgade möjligheter att döma till frivård har en stor grupp människor med avsevärda sociala handikapp och beteendestörningar, som tidigare huvudsakligen dömdes till frihetsstraff eller tillhörde andra vårdområden, numera övervakning. Man kan säga att frivården övertagit en del av anstaltsklientelet eller kanske snarare att frivårdens övervakade i stor utsträckning tidigare varit intagna och fortsättningsvis kommer att ha olika institutionsvistelser insprängda i övervakningstiden.

Man kan bara se på den grupp som efter läkarundersökning befunnits lida av sinnessjukdom, sinnesslöhet eller annan s.k. jämställd abnormitet. År 1965 överlämnades 337 till vård enligt lagen om sluten psykiatrisk vård eller lagen om vård i specialsjukhus för psykiskt utvecklingsstörda, 86 till öppen psykiatrisk vård och 21 till skyddstillsyn medan motsvarande antal 1970 var 411, 29 och 102.

Andelen övervakade som på grund av avvikande beteende anses behöva yrkesövervakare uppskattas vid en enkät bland frivårdstjänstemän variera mellan 5 och 20 % i landsortsdistrikten. I storstäderna, främst Stockholm, ligger den i skyddstillsynsdistrikten på 20—35 % och i distrikt för villkorligt frigivna och internerade på 60—75 %. Motsvarande grupp med så stora sociala hjälpbehov att den behöver tjänstemannainsatser på dagtid uppskattas till 10—30 % på landsorten och upp till 40 % i storstädernas skyddstillsynsdistrikt. Alla distrikt betonar att „eftervårdsfallen“ i varje fall första tiden efter frigivningen behöver mycket service på dagtid av tjänstemän.

Någon fullständig genomgång av de övervakades sociala förhållanden har inte ägt rum men punktundersökningar har gjorts och pågår, bl. a. i Sundsvallsprojektets regi. Vid en undersökning i Eskilstuna år 1971 visade det sig att endast 50 % av de övervakade hade arbete som kunde betecknas som fast. En genomgång i Helsingborg 1970—71 visade att 21 % helt saknade arbete och att 15 % hade tillfälliga arbeten. 20 % av helsingborgarna saknade bostad eller var tillfälligt inlogerade. Tillfälliga bostäder, hos bekanta etc. förekommer också mycket i Stockholm och Örebro. 15—20 % av stockholmarna bor periodvis på pensionat och ungarshotell och 5 % anges helt sakna bostad.

Beträffande andra sociala handikapp som t. ex. försörjningssvårigheter och alkohol- och narkotikaproblem finns också vissa punktundersökningar. Helsingborgsenkäten visade att 28 % hade alkoholproblem, 14 % narkotikaproblem och 43 % hade enligt övervakarnas uppfattning på ett eller annat sätt visat psykiska störningar som yttrade sig i kontaktsvårigheter, depressioner, nedsatt arbetsförmåga m. m. Den genomsnittliga siffran för nar-

kotikamissbruk ligger på 11 % men är olika i olika distrikt. Vissa storstadsdistrikt är uppe i över 30 % narkotikamissbrukare.

En samfrekvensundersökning mellan frivården och socialvården i Stockholm 1971 visar att 80 % av det äldre skyddstillsynsklientelet och 87 % av det yngre var införda i socialregistret. 70 respektive 80 % hade varit föremål för åtgärd under något av åren 1968, 1969 eller 1970. Den övervägande delen av de övervakade hade varit föremål för åtgärder i socialnämnden och frekvensen var högst under det år domen meddelats.

Jag har lämnat dessa kanske en smula tröttsamma siffror som en bakgrund till några synpunkter på kriminalvård i frihet som social service. Jag frågar nu: Har frivården möjlighet att hjälpa och är det riktigt att det är frivården som skall hjälpa?

Mot bakgrund av uppgifterna om de övervakades situation och behov ter sig det aktuella anslaget till behandlingsstöd inom frivården, 3,2 milj., ganska obetydligt. Nu skall det visserligen bara användas som supplement till samhällets övriga hjälpformer som förutsätts stå till de övervakades förfogande. Men det skall dock täcka bl. a. inköp och förhyrning av genomgångsbostäder och eventuella aktiviteter i fritidsgrupper eller gruppsamtal.

Mot samma bakgrund är det realistiskt att ifrågasätta om man bör belasta lekmanövervakare, som endast disponerar sin fritid, med det tunga klientelet med multisociala problem, en kroniskt underprivilegierad grupp. De övervakade tycker inte det är någon idé att hålla kontakt. Övervakaren kan ändå inte hjälpa dem. Övervakarna resignerar ofta då de känner sig otillräckliga, vilket kan leda till att de begär entledigande eller att de faller tillbaka på slentrian eller att de blir aggressiva mot den övervakade som förorsakar dem besvikelse. Jag menar att det är att misshushålla med ideellt intresserade människor att slita ner dem med dessa uppgifter.

Är då lösningen att låta tjänstemännen ta hand om de svåra ärendena? Det låter sig inte heller göra för närvarande. Belastningen per handläggare är i genomsnitt 114 men i praktiken starkt varierande — det finns distrikt med 170—200 ärenden per man — och tillåter inte fler egna övervakningsuppdrag. Narkomanvårdskommittén anger 25 ärenden per handläggare som maximum för sitt klientel. De övervakare far ofta illa av stressen och telefonerrorn på frivårdsexpeditionerna, och kön i väntrummet gör avspända samtal omöjliga. Ju större distriktet är, desto mer påfallande är dessa nackdelar. Frivårdarnas arbetsdag upptas till stor del av olika akut- för att inte säga katastrof-ärenden. Erbjudanden om service till dem som inte själva gör sig påmindra är sällsynt. Än mer sällsynt är förebyggande insatser och långsiktig planering.

Är det då riktigt att bygga upp en egen organisation för social

service — är det frivården som skall hjälpa? Det finns många nackdelar med detta: splittrade samhällsresurser, oklarhet i ansvarsfördelningen, dålig helhetsplanering i det enskilda ärendet, flera kontaktytor för den övervakade, diskriminering genom särbehandling och fixering i den kriminella rollen. Majoriteten frivårdstjänstemän vill ha ett nära samarbete med den kommunala socialvården med sikte på någon form av integrering i framtiden. Många faktorer bidrar dock till att denna framtid ter sig rätt avlägsen.

De personella resurserna på kommunsidan är också hårt ansträngda. Kommunernas ekonomiska läge gör deras intresse för satsning på nya grupper ganska svalt även om de teoretiskt bekänner sig till integrering. I många kommuner diskrimineras kriminalvårdens klienter fortfarande mer eller mindre öppet. Det är svårt att hitta och veta sin rätt i samhället. De övervakade saknar ofta förmåga att ta sig fram och stå på sig. De behöver en ombudsman. Från skyddade verkstäder, psykiatriska kliniker, enskilda vårdanstalter och vissa inackorderingshem blir de övervakade ofta avvisade, inte så mycket på grund av sin kriminalitet som på grund av sitt beteende. Någon måste ta sig an deras sak litet extra.

Det väsentligaste problemet i fråga om integration med socialvården är emellertid kontrollaspekten. Eftersom socialvården blivit alltmer obenägen att använda tvångsåtgärder och betonar frivilligheten som grund för sitt arbete, är det föga troligt att den kan överta de övervakade som grupp från kriminalvården. Då får man vara beredd att avskaffa kontrollen, dvs. övervakningen, och låta kriminalvård i frihet bli enbart ett erbjudande om service.

Hur fungerar då kontrollen inom frivården? På en liten ort där övervakaren bor granne med klienten, arbetar på samma arbetsplats som denne eller känner hans familj får man snabbt veta förändringar, medan storstadens anonymitet givetvis även i dessa fall försvårar all osökt information. Av sekretessskäl är övervakaren oftast förhindrad att göra direkta efterforskningar på arbetsplatser, hos hyresvärdar etc. Den bästa informationskällan är givetvis den övervakade själv och målsättningen är att få relationen till honom så öppen och spontan att andra källor ej behövs. Om detta inte lyckas, får övervakaren ofta gå en svår belansgång mellan önskan att visa förtroende och nödvändigheten av att vidta vissa kontrollåtgärder. Dilemmat löses olika beroende på övervakarens läggning. En ambitiös eller orolig övervakare gör energiska försök att hålla reda på den övervakade och riskerar kanske relationen, en optimistisk eller oföretagsam låter det hela rulla, en annan tröttnar och avsäger sig uppdraget eller påkallar åtgärder.

De faktiska kontrollmöjligheterna uppfattas nog i allmänhet av övervakare och frivårdstjänstemän — i varje fall i större städer — som ganska små. På frivårdsexpeditionerna drunknar man i sociala eller svåra fall av stimulantiamissbruk och har nog själv uppfattningen att man nästan enbart ägnar sig åt socialt arbete.

Men det väsentliga måste vara hur systemet uppfattas i praktiken av dem det gäller. De övervakade säger ganska ofta att de kan acceptera övervakaren som person men att de ogillar att han skall „springa och snoka och rapportera“. De känner sig förödmjukade och som föremål för angiveri. Rapporterna är ett instrument för kontroll och föreskrifterna uppfattas som straff och ibland som t. ex. föreskriften att „undvika skadligt sällskap“ som „fällor“. Hotet om sanktioner finns i bakgrunden. Genom att kriterierna för sanktionerna är vaga och tolkningen subjektiv blir tillämpningen ojämn och detta uppfattas som godtycke.

Det finns anledning att se närmare på hur föreskrifter och övervakningsnämndernas åtgärder fördelar sig. Jag skall belysa frågan med några exempel.

I sex distrikt för skyddstillsynsdömda i Stockholms kommun och förorter hade vid ett undersökningstillfälle i november 1971 23 % av de övervakade föreskrift om nykterhetsvård/narkomanvård eller psykiaterkontakt. Det betyder att c:a 1.100 personer skulle vara föremål för speciella insatser i dessa avseenden. Om dessa föreskrifter avses anvisa en behandling, kan man fråga om detta kan realiseras med nuvarande personal, utan konsultläkare eller planmässigt samarbete med alkoholpolikliniker? Det är inte egendomligt om de övervakade främst uppfattar föreskrifter som ett medel att „komma åt dem“. Den slentrian som tycks råda i detta kan få två effekter:

1. En formell föreskrift får ersätta aktiva försök att motivera den övervakade för behandling — man motverkar i stället för främjar sitt syfte.
2. Allvarliga fall, där koncisa föreskrifter med logisk anknytning till brottet skulle vara motiverade ur kontrollsynpunkt, försvinner i den stora massan mer eller mindre genomtänkta behandlingsråd.

Övervakningsnämndernas åtgärdsstatistik är en egendomlig läsning. Vissa nämnder, bl. a. Stockholmsnämnderna, är mycket sparsamma med varning, förlängning av prövotid och andra repressiva sanktioner. I andra städer är man mycket mer alert. Medan Stockholm inte har någon framställning om anstaltsbehandling enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, har Göteborg 19 av de 31 som förekom i landet. Den positiva sanktionen upphörande av övervakning meddelas i c:a $\frac{1}{2}$ % av fallen i Stockholm, medan andelen sådana beslut i några landsortsdistrikt uppgår till

7—8 %, i ett distrikt till 15 %. I två stora distrikt har inte förekommit ett enda fall av upphörande av övervakning. Ett litet landsortsdistrikt i en av allt att döma lugn del av landet intar en särställning. Man har handlagt totalt 324 ärenden och har därvid utdelat varning i 21 fall, meddelat föreskrift i 37 fall, förverkat villkorligt medgiven frihet i 3 fall och gjort framställning om undanröjande av skyddstillsyn i 5 fall, vilket innebär 13,5 % av samtliga undanröjanden i landet.

Dessa fakta kan sammanställas med vad man vet om handläggningen i övervakningsnämnden — ingen insyn, utredning endast genom skyddskonsulenten, ingen ekonomisk möjlighet att få juridiskt biträde, föga mening att överklaga. Det kan ifrågasättas om det är effektiv kontroll — det är troligt att det kan kännas som rättsosäkerhet.

Om jag då till slut skulle komma med några löst framkastade punkter till diskussionen — och jag betonar än en gång att jag endast ägnar mig åt privata funderingar:

1. Det är inte frivården som bestämmer gränsen för vad samhället kan tolerera i fråga om regelbrott — det är allmänheten via sina politiska representanter. Enligt attitydmätningar bl. a. i Göteborg och Norrköping vill allmänheten ha en bestämd reaktion på brott och sedan en rejäl satsning på hjälp till resocialisering. Hur kan man förena dessa önskemål inom kriminalvård i frihet? Hur kan man påverka allmänheten?
2. Måste inte övervakning som hittills innehålla både kontroll och hjälp för att kunna vara ett realistiskt alternativ till frihetsstraff? Kan man klargöra bättre vad som är kontroll och vad som är hjälp? Var kommer föreskrifter in i sammanhanget?
3. Behövs det lagändring för att åstadkomma „den uppmuntran som ej bör undanhållas“ — dvs. upphörande av övervakning?
4. Kan man tänka sig någon motsvarighet till nykterhetsvårdens „frivilliga förbindelse“ som alternativ till övervakning när kontrollsynpunkter ej gör sig lika starkt gällande? Kan detta vara en tacksammare uppgift för de frivilliga övervakarna?
5. Vilken funktion fyller varning, vitesföreläggande och liknande repressiva sanktioner?
6. Är det realistiskt att kräva att den övervakade skall „undvika skadligt sällskap“? Vad ger vi honom i stället?
7. Hur tar vi tillvara den övervakades rättssäkerhet?
8. Till sist vill jag återknyta till det jag sade inledningsvis: Låt oss antaga att kriminalvård i frihet = övervakning. Det är nog riktigt att de är synonyma i dag. Men måste de vara det?

Barbro Schillander-Lundgren.