

## TRETTON ÅR MED KRIMINALVÅRDSREFORMEN

AV MARIANNE HÅKANSSON

### *1973 års riksdagsbeslut*

Det är nu 13 år sedan den svenska riksdagen beslutade om en mera omfattande reformering av kriminalvården. År 1971 hade en parlamentarisk utredning – som antog namnet kriminalvårdsberedningen – tillsatts för att samordna föreliggande reformförslag och för att föreslå riktlinjer för det fortsatta reformarbetets bedrivande på hela kriminalvårdens område.

Inom kriminalvården hade sedan brottsbalkens tillkomst år 1962 (den trädde i kraft år 1965) ett successivt reformarbete pågått för att anpassa verksamheten till den kriminalpolitiska målsättning som kommit till uttryck genom brottsbalken. Sedan mitten av 1950-talet hade anstaltsbeståndet tillförts mer än 2000 platser genom nybyggnation. Skyddskonsulentorganisationen hade under samma tid tillförts omkring 200 nya tjänster. Ett flertal kommittéer hade lagt fram förslag för fortsatt reformering inom kriminalvården, bl a kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården (KAIK), fängvårdens byggnadskommitté och tillsynsutredningen. En särskild utredningsman föreslog en omorganisation av skyddskonsulentorganisationen. Andra utredningar hade berört kriminalvårdens verksamhet såsom narkomanvårdskommittén och trafiknykterhetskommittén.

Beredningen lade fram betänkandet Kriminalvård (SOU 1972:64) år 1972. Förslagen i betänkandet innebar en reformering av såväl kriminalvårdens organisation som verksamhet. För frivårdens del föreslogs väsentliga förändringar av arbetsuppgifterna och verksamhetens inriktning samt en kraftig resursförstärkning. Frivården skulle tillföras omkring 360 nya tjänster. Ett nytt anstaltsystem föreslogs för att möjliggöra ett integrerat samarbete mellan frivård och anstaltsvård samt för att förbättra de intagnas anpassning i samhället. Detta skulle innehålla ett mindre antal rixanstalter för mera svårbehandlade lagöverträdare och för sådana som dömts till fängelse av huvudsakligen allmänpreventiva skäl, främst rattfyllerister, samt ett antal mindre lokalanstalter för övriga intagna. De dåvarande åtta kriminalvårdsrådjongerna skulle enligt förslaget ersättas med ett större antal regioner som skulle ansluta till länsindelningen. Det fortsatta anstaltsbyggandet föreslogs bli inriktat på mindre lokalanstalter samt om- och tillbyggnad av befintliga anstalter. Beredningens förslag beräknades medföra en kostnadsökning på driftsbudgeten på 34 milj. kronor under en femårsperiod med början år 1974. De sammanlagda

investeringarna för anstaltsbyggandet beräknades till omkring 125 milj. kronor under en femtonårsperiod.

Beredningens förslag kom i allt väsentligt att ligga till grund för det förslag till kriminalvårdsreform som lades fram av regeringen i 1973 års statsverksproposition (prop. 1973:1, Bilaga 4). Förslaget antogs i allt väsentligt i politisk enighet av riksdagen år 1973.

Kriminalvårdsreformens grundtankar brukar sammanfattas på i huvudsak följande sätt.

– Samhällets åtgärder på grund av brott bör inte vara mer ingripande än nödvändigt. Frihetsberövande bör förekomma endast om hänsyn till samhällsskydd eller allmän laglydnad oundgängligen kräver det eller lagöverträdarens situation kräver ett tvångsmässigt omhändertagande. Frivård bör vara ett realistiskt alternativ till frihetsberövande påföljd och den naturliga formen för kriminalvård. När frihetsberövande påföljd blir aktuell bör strafftiden vara så kort som möjligt. Anstaltsvården skall utformas så att den främjar den intagnas anpassning i samhället och motverkar skadliga följder av frihetsberövandet. Detta innebär att anstaltsvården skall vara så öppen som möjligt gentemot samhället utanför murarna.

– Anstaltsvården skall bedrivas i nära samverkan med frivården. Därigenom kan anstaltsvården tillgodogöra sig frivårdens erfarenheter och arbetsformer samt en kontinuitet genom kriminalvårdssystemet tillskapas.

– Den som dömts till frihetsberövande påföljd skall, om inte samhällsskyddsaspekten kräver annat, placeras i anstalt i närheten av sin hemort. Motivet till denna s k närhetsprincip är att den intagna i så stor utsträckning som möjligt skall kunna behålla sina kontakter ute i samhället och att underlätta frigivningsförberedelserna.

– De dömda har samma rätt till samhällets service som andra samhällsmedborgare i enlighet med den s k normaliseringsprincipen. Detta innebär bl a att de dömdas behov av sjukvård, bostad, utbildning, arbete och social service i övrigt såvitt möjligt skall tillgodoses av de ordinära samhällsorganen på samma villkor som för andra medborgare.

Kriminalvårdsreformen förbereddes och genomfördes efter en intensiv kriminalvårdsdebatt sedan slutet av 1960-talet, då de intagna i sina krav på en humanare kriminalvård fick ett brett och kraftfullt stöd i den allmänna samhällsdebatten.

### *Organisation och anstaltsbyggnation*

Riksdagens beslut år 1973 om kriminalvårdsreformen följde kriminalvårdsberedningens organisationsförslag.

Det nya anstaltssystemet byggde på en starkt individualiserad kriminalvård.

Besluten om de dömdas placering fick en central betydelse. Det bedömdes därför som synnerligen betydelsefullt att den som skulle fatta dessa beslut har en god kännedom om de dömda, vilket bl a förutsatte en ny regional organisation. Det gamla räjongsystemet ansågs inte anpassat till en kriminalpolitik där verksamhetens tyngdpunkt förskjutits mot frivården och där kontakten med andra samhällsorgan fått större vikt.

Kriminalvårdsrājongerna ersattes med 13 regioner, bestående av ett eller ett par län. Regionerna består av häktena, lokalanstalterna och frivårdsdistrikten i sina geografiska områden. Övriga anstalter, rixanstalterna, som har hela landet som upptagningsområde, sorterar direkt under kriminalvårdsstyrelsen.

År 1980 beslutade riksdagen om en principplan för förändringar i lokalanstaltsorganisationen. Planen omfattar nybyggnation, nedläggningar och om- och tillbyggnadsprojekt. Den innebär att nya lokalanstalter skall uppföras i områden, som har brist på lokalanstaltsplatser samt att ett antal anstaltsplatser från 1800-talet liksom vissa andra anstalter i dåligt skick skall bytas ut.

Den första lokalanstalten togs i bruk år 1979 i Helsingborg. Sedan dess har ytterligare 15 sådana lokalanstalter byggts. I år kan två nya lokalanstalter till tas i bruk.

De nya lokalanstalterna har inneburit att kriminalvården fått väsentligt förbättrade förutsättningar att nå den genom kriminalvårdsreformen fastlagda målsättningen. Anstalternas storlek, ett 40-tal platser fördelade på småavdelningar, medför bl a att personal och intagna kommer nära varandra och att möjligheterna till påverkan av de intagna därigenom ökar.

### *Frivården*

Inom frivården fanns år 1973 i genomsnitt 23 349 personer under övervakning, 19 736 på grund av skyddstillsyn och 3 613 efter villkorlig frigivning. Under år 1974 minskade antalet övervakade kraftigt på grund av en förkortning av övervakningstiden vid skyddstillsyn från tre till två år. I genomsnitt var 16 700 personer under övervakning år 1975. Av dessa var 13 350 dömda till skyddstillsyn (och 3 350 villkorligt frigivna). När skyddskonulentorganisationen år 1978 tillförts 400 tjänster, varav 277 handläggartjänster (som skyddskonulent eller skyddsassistent), uppgick det genomsnittliga antalet frivårds klienter till drygt 16 200. Tillskottet av tjänster var avsett för övervaknings och personundersökningsverksamhet, frigivningsförberedelser och kurativt arbete på häktena.

Samtidigt som frivårdens personalstyrka under åren 1973-78 hade fördubblats hade således antalet klienter sjunkit med omkring 30 procent. Denna utveckling var avsedd att ge frivården ökade möjligheter att ge socialt handikappade dömda stöd och att utöva en effektiv kontroll av de övervakades

livsföring. Härigenom skulle också frivårdens förutsättningar att ta emot ett mera kriminellt och socialt belastat klientel öka och dess roll som ett verkligt alternativ till frihetsberövande påföljd accentueras.

Frivårdens roll som ett slagkraftigt alternativ till frihetsberövande påföljd kom emellertid ganska snart att ifrågasättas, inte minst från domarhåll. Kritiken hade förmodligen sin grund i en viss övertro på skyddstillsynspåföljdens samhällsanpassande effekt, vilken visade sig i ett högt antal skyddstillsynsdomar årligen under flera år efter brottsbalkens ikraftträdande. Domstolarna var i påfallande hög grad beredda att pröva påföljden vid upprepade tillfällen för samme lagöverträdare. En bidragande orsak till misstron till skyddstillsynspåföljden kan också ha varit att man inom frivården starkt betonade den stödjande och hjälpande funktionen framför kontrollfunktionen.

Antalet personer som ådömdes skyddstillsyn var år 1973 6 541, år 1974 6 283, år 1975 6 365 och år 1976 6 162. Det antal personer som under samma år erhöll fortsatt skyddstillsyn på grund av ny brottslighet var 2 880, 2 810, 2 882 och 3 206. Vidare ådömdes under samma år 5 260, 5 357, 5 178 och 5 231 personer villkorlig dom.

För att stärka skyddstillsynens roll i påföljdssystemet beslutade regeringen år 1977 om en ny och utbyggd frivårdsförordning (SFS 1977:329). Denna tillkom under häftiga protester från frivården, som värnade om sin förhållandevis stora frihet att själv utforma sitt arbete.

I frivårdsförordningen intogs bestämmelser om en systematisk planering av övervakning och om frivårdstjänstemännens kontrollerande uppgifter. Det torde numera råda enighet inom kriminalvården om att frivårdsförordningen (som år 1983 ersattes med en ny förordning, SFS 1983:260) ger uttryck för en minimistandard för frivårdsarbetet.

År 1977 beslutade riksdagen om en omorganisation av frivården i Stockholm, Göteborg och Malmö på grund av de organisatoriskt komplicerade förhållandena där. Genom organisationen gjordes en bättre anpassning till den kommunala vårdorganisationen än som tidigare var fallet. Syftet var att åstadkomma en nödvändig samordning av insatserna samt att utnyttja ekonomiska och personella resurser mer rationellt. Behovet av mindre enheter inom frivården fastslogs i det här sammanhanget. Stockholmsområdet indelades i 15 distrikter. Göteborgsområdet i nio och Malmöområdet i fyra. De tre storstäderna tillfördes samtidigt 79 tjänster, varav 57 som handläggare. (Av dessa tjänster kom 17 från skyddsvärnet i Stockholm, vars övervakningsverksamhet fördes in under frivården, 66 tjänster togs av de tjänster som anvisats inom ramen för kriminalvårdsreformen och nio nya tjänster inrättades.)

Delningen av frivårdsdistrikt fortsatte ute i landet för att även där åstadkomma mindre enheter. Det fanns 46 frivårdsdistrikt år 1976 och 65 år

1985. Med hänsyn till bl a ärendeutvecklingen inom frivården planeras f n sammanslagning av vissa frivårdsdistrikt.

År 1980 infördes bestämmelser i brottsbalken som syftar till att göra verkställighetsinnehållet i skyddstillsynen fastare. Så t ex fick övervakningsnämnd befogenhet att meddela den dömde särskild föreskrift om vad som skulle gälla för övervakningen.

Antalet klienter i frivården fortsatte att sjunka och var i genomsnitt 14 530 år 1980, varav 11 608 stod under övervakning på grund av dom på skyddstillsyn och 3 922 efter villkorlig frigivning.

År 1983 beslutade riksdagen om en ytterligare uppstramning av frivården på grundval av regeringens förslag i propositionen 1982/83:85 Villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m m. Förändringarna, som trädde i kraft den 1 juni 1983, innebar bl a en intensifiering av övervakningen vid skyddstillsyn och efter villkorlig frigivning.

Enligt denna lagstiftning, som ännu är oförändrad, skall övervakningen vid skyddstillsyn normalt sättas igång omedelbart efter en dom på skyddstillsyn utan att man avvaktar att domen har vunnit laga kraft. Vidare kan en eller flera biträdande övervakare förordnas i de fall då särskilda insatser behöver göras. Övervakningstiden vid skyddstillsyn minskades från två till ett år för att frivårdens insatser skulle koncentreras till det första året av prövotiden, då återfallsrisken erfarenhetsmässigt är störst. Möjligheten att förordna om tillfälligt omhändertagande utvidgades.

Samtidigt ändrades bestämmelserna om övervakning efter villkorlig frigivning så att utrymme gavs för en mer nyanserad bedömning av övervakningsbehovet än tidigare. Så t ex kan övervakning underlåtas vid kortare fängelsestraff.

I 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83:100, Bilaga 4) gav regeringen uttryck åt en förhoppning att den effektivisering av frivården som denna reform innebar skulle leda till en ökning av tillströmningen av klienter till frivården samtidigt som antalet dömda till fängelse skulle minska.

I nyssnämnda budgetproposition fastslogs att den genomsnittliga ärendemängden per tjänsteman (om samtliga inspektörer och assistenter inom frivården inräknas och de klienter som är intagna i anstalt undantas) bör vara omkring 30 för att möjliggöra en effektivare frivård. Denna norm godtogs av riksdagen. Det genomsnittliga antalet ärenden var vid årsskiftet 1982/83 omkring 39 per tjänsteman.

Under år 1983 var det genomsnittliga antalet övervakade 16 080 inom frivården, varav 12 682 stod under övervakning på grund av skyddstillsyn och 3 398 efter villkorlig frigivning. År 1984 hade det genomsnittliga antalet övervakade sjunkit till 12 124 och år 1985 till 11 787, vilket innebär att det genomsnittliga ärendeantalet per tjänsteman understiger 30 med ett par tre

ärenden. År 1974 var det genomsnittliga antalet övervakade på grund av skyddstillsyn 9 024 och efter villkorlig frigivning 3 100. Motsvarande antal var år 1985 8 254 respektive 3 533. Vid denna tidpunkt hade således klientantalet halverats sedan år 1973 samtidigt som man har fått personalstyrkan fördubblad.

Frivårdspopulationen uppvisar inte alls samma förändringar i ålderssammansättning under tiden efter år 1973 som anstaltspopulationen utan kan sägas ha varit stabil i detta avseende under perioden.

Genom en ändring i brottsbalken den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:85 Villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet m m.) utökades tillämpningsområdet för villkorlig dom genom att det tidigare kravet på en god prognos hos lagöverträdaren mildrades. Denna förändring motiverades bl a som ett led i statsmakternas strävan att göra kriminalvården i frihet mera effektiv och att samtidigt bredda dess användningsområde för att på så sätt få till stånd en minskad användning av fängelsestraff.

Domsutvecklingen åren 1977-84 beträffande skyddstillsyn, villkorlig dom och fängelse framgår av nedanstående uppställning. Siffrorna avser antal personer ådömda ifrågavarande påföljder.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Skyddstillsyn (ny dom)	6 026	6 077	5 298	6 029	6 657	7 079	6 472	5 946
Villkorlig dom	5 860	6 429	7 017	7 759	9 180	10 169	11 174	11 043
Fortsatt skyddstillsyn (BrB 34:1, p 1 tillämpad)	3 659	3 650	3 230	3 266	3 410	3 685	3 673	3 391
Fängelse	12 454	12 939	13 114	13 505	14 405	14 921	15 320	14 714

När det gäller integreringen mellan frivård och institutionsvård liksom samverkan mellan kriminalvården och utomstående myndigheter och organisationer, så kan det konstateras att vi har kommit långt sedan år 1973 men att det varit en långsam och många gånger trög process. Integreringen mellan frivården och anstalts-/häktesorganisation fungerar numera bra – med undantag för Stockholmsområdet – där förhållandena av naturliga skäl är mer komplicerade i många avseenden än i övriga landet.

För att förbättra samarbetet med andra myndigheter och på grundval av normaliseringsprincipen har kriminalvården utvecklat ett mer eller mindre organiserat samarbete med arbetsmarknads- och sociala myndigheter, bostadsföretag, kronofogde- och militära myndigheter.

Inom sjukvårdsområdet fungerar samarbetet med kroppssjukvården utmärkt, medan den psykiatriska vården, i varje fall hittills, inte visat något större intresse för kriminalvårdsklienterna. Svårigheterna att få till stånd en samverkan med den psykiatriska vården, liksom tidigare med socialvården, har förmodligen sin huvudsakliga förklaring i verksamhetsområdenas olika syn på användningen av tvång i vården.

Under senare år har statsmakterna anvisat medel för samverkansprojekt i ett flertal kommuner i landet. Syftet med dessa projekt är bl a att underlätta frivårdens samarbete med andra samhällsorgan, framförallt socialtjänsten och narkomanvården. Verksamheten tar främst sikte på narkotikamissbrukarna inom kriminalvården.

När det gäller frivårdens övervakningsverksamhet skulle enligt kriminalvårdsberedningens uppskattning omkring 30 procent av de dåvarande klienterna inom frivården övervakas uteslutande av tjänstemän. Inslaget av social missanpassning ansågs i dessa fall vara så omfattande att en lekmanövervakare inte borde anlitas.

Inom frivården finns för närvarande ca 6 000 lekmanövervakare. Man eftersträvar att så många övervakade som möjligt, vid sidan om den ansvarige frivårdstjänstemannen, skall ha en lekmanövervakare. För närvarande har knappt 60 procent av klienterna lekmanövervakare. Övriga har en tjänsteman som övervakare. Endast i omkring 200 fall finns biträdande övervakare förordnad. År 1979 hade 75 procent av klienterna lekmanövervakare. Motsvarande siffra var år 1983 knappt 50. Den huvudsakliga förklaringen till den – i enlighet med statsmakternas intentioner – kraftiga minskningen av lekmanövervakare torde vara att frivårdsklienterna blivit alltmer kriminellt belastade och att de har allvarigare drogproblem än tidigare.

Vad beträffar kriminalvårdsnämnden (och övriga två centrala nämnder) samt de lokala övervakningsnämnderna föreslog kriminalvårdsberedningen att en utredning skulle tillsättas för att se över dessa nämnders uppgifter och organisation. Nämndverksamheten har också varit föremål för utredning i olika sammanhang under 1970-talet.

Det fanns år 1982 49 övervakningsnämnder och en central nämnd, kriminalvårdsnämnden. Dessa hade då haft samma sammansättning och uppgifter sedan år 1965. Nämndernas arbetsuppgifter bestod inom anstaltsvården huvudsakligen i prövning av ärenden rörande villkorlig frigivning och vistelse utom anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt. Vad kriminalvården i frihet beträffade hade övervakningsnämnderna ett ledningsansvar. På nämnderna ankom bl a att vid behov förordna och entlediga övervakare, att besluta om upphävande av övervakning samt om förlängning och återupptagande av sådan. Nämnderna kunde också meddela föreskrifter

och upphäva eller ändra givna föreskrifter eller meddela nya sådana. Nämnderna kunde vidare vid misskötsamhet vidta vissa åtgärder.

Övervakningsnämnden bestod av fem ledamöter. Ordföranden skulle vara lagfaren. Övriga ledamöter skulle ha erfarenhet av ungdomsvård, arbetsförmedling eller allmänna värv.

Såsom nämnts har övervakningsnämndernas arbetsformer och verksamhet utretts vid olika tillfällen. På grundval av förslagen i propositionen 1982/83:85 Villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet beslutades år 1983 att frivården skulle ställas direkt under kriminalvårdsverkets regionala ledning. Övervakningsnämnderna befriades från prövningen av frågor om villkorlig frigivning och från en del rutinmässiga uppgifter som i stället lades på skyddskonsulentorganisationen. Som en följd av detta minskades antalet nämnder med omkring hälften eller till 29. För att tillgodose intresset av ett medborgerligt inflytande över kriminalvårdens verksamhet beslutades att lekmännen i nämnderna skulle väljas av landstingen och kommunalfullmäktige.

Kriminalvårdsberedningen ansåg att kurativa åtgärder och social service skulle kunna erbjudas redan under personundersökningstiden och att de skulle bilda basen i en plan för fortsatta stödåtgärder. Personundersökningsverksamheten borde därför enligt beredningen kopplas till frivårdsorganisationen. Beredningen föreslog således att domstolens uppdrag att ombesörja personundersökning skulle lämnas till skyddskonsulenten.

Ansvaret för personundersökningarna i brottmål åvilar i enlighet härmed sedan år 1974 frivården. Personundersökningen är en social utredning, som skall vara underlag för domstolens påföljdsval samt dessutom i förekommande fall utgöra underlag för behandlingen av den dömde inom kriminalvården. Beslut om att personundersökning skall utföras fattas av domstol. Skyddskonsulenten förordnar personundersökare och ansvarar för att undersökningen blir utförd på ett tillfredsställande sätt. Personundersökningsverksamheten regleras främst i lagen om personundersökning i brottmål (SFS 1964:542) och kungörelsen med vissa bestämmelser angående tillämpningen av denna lag (SFS: 1964:567). Under senare år har omkring 13 000 personundersökningar utförts årligen.

För närvarande förbereds inom kriminalvårdsstyrelsen en omfattande utbildning för frivårdstjänstemännen. Utbildningen planeras omfatta bl a ledningsutveckling, arbetsmetodik, handledning och behandlingsplanering. Som grundval för utbildningen har styrelsen utvecklat statsmakternas och sin policy för frivårdsarbetet.

### *Kriminalvården i anstalt*

I enlighet med grundtankarna i kriminalvårdsreformen ändrades år 1974 den lagstiftning från 1964 som reglerade anstaltsvården. I den nya lagen om



kriminalvård i anstalt (SFS 1974:203) fastslogs att den övergripande målsättningen för verksamheten vid kriminalvårdsanstalterna skall vara att främja den intagnes anpassning i samhället och motverka skadliga följder av frihetsberövandet. Det föreskrivs att anstaltsarbetet redan från början, i den mån det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, bör inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalt. Bestämmelserna om enrumsplacering, frigång, permissioner, 34 §-vistelse utom anstalt, besök och kontakterna i övrigt med yttervärlden bygger på principen att kriminalvården skall innefatta så ringa ingripande som möjligt. Dessutom kommer såväl normaliseringsprincipen som närhetsprincipen till uttryck i lagstiftningen.

Den första ändringen i lagen om kriminalvård i anstalt kom år 1976 (SFS 1976:506) och innebar inskränkningar i möjligheterna att hålla en intagen avskild från andra intagna. Det s k isoleringsstraffet, d v s inneslutning i enrum som disciplinär bestraffning, avskaffades därvid.

Kriminalvårdslagstiftningen har därefter ändrats vid flera tillfällen, huvudsakligen för att komma till rätta med narkotikamissbruk och brottslighet från de dömdas sida under verkställighetstiden (SFS 1978:901, 1980:930, 1982:401). Så t ex har permissionsreglerna stramats upp, möjlighet att ålägga en intagen att avlämna urinprov införts, möjligheterna att företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning utökats och möjligheterna till särbehandling av särskilt brottsbenägna långtidsdömda utökats.

En huvudtanke i kriminalvårdsreformen var att frigång skulle utnyttjas i avsevärt större utsträckning än tidigare. Frigång skulle inte bara komma i fråga för arbete utan också för deltagande i sådan verksamhet som undervisning och utbildning. Frigången skulle också kunna användas för olika former av gruppaktiviteter och studiebesök.

Under år 1975 påbörjade 1 026 intagna frigång, vilket utgjorde 9 procent av samtliga intagna. År 1976 hade andelen frigångare ökat till 12,7 procent. Den högsta andelen frigångare kunde noteras år 1979 1 820 eller 16 procent. Antalet frigångare har därefter sjunkit och var 1 393 eller drygt 10 procent under 1985. För närvarande vistas dagligen i genomsnitt omkring 150 av de intagna utanför anstalten i frigång.

Genom 1974 års lagstiftning fick också permissionsreglerna generellt sett en mindre restriktiv karaktär.

Utvecklingen av antalet permissioner och utfallet av dem framgår av nedanstående uppställning.

År	Beviljade permissioner	Därav misskötta	
		antal	procent
1970	14 281	1 832	13
1973	21 784	1 923	9
1974	26 377	2 295	9
1976	42 663	4 544	11
1980	40 878	2 938	7
1982	40 749	2 711	7
1984	37 846	1 696	4
1985	40 187	1 676	4

Genom 34 § lagen om kriminalvård i anstalt infördes möjlighet för intagna att under verkställighetstiden av behandlingsskäl få vistas utanför anstalt. Enligt detta lagrum kan en intagen i rehabiliteringssyfte placeras i exempelvis behandlingshem, i enskilt hem s k familjevård, i värnplikstjänstgöring eller i skola med internatförläggning.

Utvecklingen av antalet påbörjade sådana vistelser per budgetår framgår av följande uppställning

1975/76	315
1976/77	374
1977/78	453
1978/79	437
1979/80	452
1980/81	465
1981/82	565
1982/83	559
1983/84	527
1984/85	535

Under första hälften av budgetåret 1985/86 var antalet påbörjade vistelser 302. I genomsnitt vistas omkring 100 intagna utanför anstalt på grund av s k 34 §-vistelse, vilket motsvarar beläggningen på två och en halv normalstor lokalanstalt. Nästan samtliga placeringar avser narkotikamissbrukare. Flertalet placeras på behandlingshem och övriga i familjevård. Under ett år placeras dessutom omkring 40-50 intagna i militärtjänstgöring. Övriga placeringsalternativ är av marginell betydelse.

Beläggningsutvecklingen vid kriminalvårdens anstalter har sedan början av 1970-talet företett kraftiga svängningar. Åren närmast före kriminalvårdsreformen var det genomsnittliga antalet inskrivna i anstalterna 4 200. Beläggningen minskade därefter och under år 1976 var som högst 3 369 inskrivna, vilket motsvarade en beläggningsminskning med 20 procent. Därefter visar utvecklin-

gen en årlig uppgång till år 1982, då antalet inskrivna var 4 050 i medeltal. Beläggningen hade då ökat med 20 procent. Efter en förändring av reglerna om villkorlig frigivning år 1983 har antalet inskrivna minskat med omkring 12 procent. Under åren 1984 och 1985 har antalet inskrivna i genomsnitt varit 3 550 eller 500 färre än år 1982.

Åren närmast efter beslutet om kriminalvårdsreformen minskar tillströmningen av dömda personer till anstalterna något. Under åren 1971-73 var antalet intagningar drygt 11 000 i genomsnitt per år. Denna siffra sjunker successivt till 10 500 åren 1976-77. Efter år 1977 ökar antalet intagningar per år och var år 1983 47 procent fler än år 1977. Antalet intagningar under 1983, 15 177, låg drygt 35 procent eller omkring 4 000 över den nivå som rådde åren före år 1973. Under år 1984 sjönk antalet intagningar med 530 jämfört med föregående år. Möjligen kan denna minskning tolkas som ett tredebrott. Antalet intagningar under 1985 ligger under 14 000.

Sedan år 1970 har inte några drastiska förändringar skett beträffande straffmätningen efter vad som kan utläsas ur kriminalvårdsstatistiken. I stort sett är relationen mellan korta och längre strafftider förhållandevis stabil över perioden. Den mest framträdande förändringen föreligger beträffande de långa strafftiderna, två år eller mer. I denne straffidsgrupp har antalet årligen dömda mer än fördubblats sedan mitten av 1970-talet. Under åren 1970-75 togs årligen omkring 250 personer in med sådana strafftider. De tre senaste åren (t o m år 1985) ligger antalet på i medeltal omkring 625. Den stora gruppen dömda – de som dömts till mindre än sex månaders fängelse – utgör omkring tre fjärdedelar såväl i början som i slutet av perioden. I den redovisade bedömningen bör möjligen en reservation göras för tiden närmast efter beslutet om kriminalvårdsreformens genomförande (1974-76), då en tendens till en förskjutning mot kortare strafftider förelåg.

I budgetpropositionen 1982 (prop. 1981/82:100, Bilaga 5) diskuterades den dåvarande pressade beläggningssituationen. Det fastslogs att beläggningen inte bör överstiga 85 procent om kriminalvården skall kunna tillgodose rimliga anspråk på differentiering. Beläggningen under budgetåret 1980/81 utgjorde 96 procent av antalet tillgängliga platser.

Den 1 juli 1983 infördes de tidigare omnämnda reglerna om villkorlig frigivning (SFS 1983:240). Enligt dessa regler skall villkorlig frigivning av den som har en strafftid understigande två år i princip alltid ske när halva strafftiden har avtjänats. Förändringen syftade till att minska fängelseperioderna och undanröja risker för osäkerhet och bristande enhetlighet i tillämpningen. En strängare bedömning kvarstår för dem som dömts till fängelse två år eller mer och som har begått grova narkotikabrott eller allvarliga våldsbrott, om påtaglig risk för återfall i brottslighet av samma slag bedöms föreligga. Ändringen av

bestämmelserna om villkorlig frigivning medförde en kraftig sänkning av beläggningen såsom framgår av tidigare redovisning.

Sedan början av 1970-talet har en markant förändring av ålderssammansättningen hos de fängelsedömda skett. Andelen 15-20 åringar, som intagits per år, har minskat från omkring 12 procent i början av 1970-talet till 7,5-8 procent under de senaste tre åren (t o m 1985). I absoluta tal har åldersgruppen legat relativt konstant, omkring 1 100-1 200. Åldersgruppen 21-24 år har likaså varit antalsmässigt konstant under perioden, 2 750-2 800 i början av 1970-talet, 2 500 i mitten av 1970-talet och 2 750 de senaste åren. Den relativa andelen har därigenom minskat från 25-26 procent till 18-19 procent. Åldersgruppen 25-39 år har ökat sin relativa andel av samtliga som tagits in per år från 45 procent till omkring 52 procent. I absoluta tal har gruppen ökat från omkring 4 500-5 000 per år till omkring 7 500. Personer i åldern 40 år eller äldre minskade något i början av perioden, från omkring 2 000 åren 1970-1972 till omkring 1 700 under åren 1976-1977. Därefter har gruppen ökat till omkring 3 200 de senaste två åren. Den relativa andelen har förändrats från omkring 18 procent under periodens början till 16 procent i mitten av perioden och 21-22 procent de senaste två åren (t o m 1985).

Sedan år 1973 har antalet frihetsberövande påföljder reducerats till en, fängelse. Ungdomsfängelse avskaffades den 1 januari 1980 och internering den 1 juli 1981. Enligt lagstiftningen om kriminalvård i anstalt från år 1974 skulle samtliga kategorier dömda i princip behandlas på samma sätt i anstaltssystemet.

I enlighet med principerna i lagen om kriminalvård i anstalt har strävandena inom kriminalvårdsverket varit att undvika särbehandling av intagna som enbart grundas på brottslighetens art. Bortsett från behandlingen av narkotika- och våldsbrottslingar har särskilt intresse under senare år visats personer dömda för ekonomisk brottslighet och sådana som dömts för våldsbrott mot kvinnor. I det första fallet har det diskuterats om dessa dömda fått en alltför generös behandling i olika avseenden under sin anstaltstid. I det andra fallet har möjligheterna till behandling i brottsförebyggande syfte varit föremål för diskussion och viss försöksverksamhet.

De resursförstärkningar som genom kriminalvårdsreformen tillfördes anstalterna avsåg främst en upprustning av sjukvården. Till storstadsområdena knöts fyra heltidsanställda läkare för kroppssjukvård och vid alla stora och medelstora anstalter inrättades sjukskötersketjänster. Successivt har även mindre lokalanstalter och häkten fått sjukskötersketjänster. I Stockholm, Göteborg och Malmö har inrättats särskilda narkomanvårdsteam bestående av psykiater, psykolog, sjuksköterska och behandlingsassistent.

Jämfört med frivårdssidan och mot bakgrund av en svår belägningssituation

under en stor del av perioden efter beslutet om kriminalvårdsreformen har tillskottet av tjänster på anstaltssidan varit förhållandevis blygsamt. Ett flertal anstalter har dock under årens lopp fått en indirekt personalförstärkning genom neddragningar av antalet platser på anstalterna. Budgetåret 1972/73 fanns 4 010 fasta tjänster inom anstaltsorganisationen. Motsvarande antal var budgetåret 1985/86 4 627. I antalet tjänster inkluderas de som är avsedda för häktena och räjongerna/regionerna.

### *Narkotikasituationen*

Alltsedan år 1968 har man inom kriminalvården försökt uppskatta antalet narkotikamissbrukare inom anstalts- och frivården. Inom anstalterna rapporterades år 1968 20 procent av de intagna som missbrukare och år 1985 37 procent. Inom frivården uppskattades antalet missbrukare vid dessa tidpunkter till 1 612 respektive 2 926 eller 25 procent av de övervakade. Eftersom de angivna siffrorna bygger på uppskattningar och bedömningsgrunderna kan skifta är de inte helt tillförlitliga. Klart är emellertid att narkotikaproblemet har accentuerats under senare år. Kriminalvården har sedan 1973 tillförts förhållandevis stora resurser för narkotikabekämpningen. Resurserna har bl a använts för en omfattande utbildning av all kriminalvårdspersonal. Avdelningar med särskilda resurser för behandling av narkotikamissbrukare har inrättats vid flera anstalter. I enlighet med 34 § lagen om kriminalvård i anstalt har dömda narkotikamissbrukare under verkställighetstiden placerats i enskilda hem och behandlingshem för vård på grund av sitt missbruk. Under år 1985 företogs omkring 500 sådana placeringar. Vid ett 10-tal anstalter förekommer ett särskilt projekt, benämnt Missionärsprojektet, som innebär att f d missbrukare försöker påverka intagna missbrukare till ett drogfritt liv. För förstärkta visitations- och kontrollinsatser finns sex visitationspatruller inrättade. Patrullerna är utrustade med narkotikahundar. Omkring 35 000 urinprov avlämnas av de intagna i anstalterna varje år. Urinproven används för att underlätta differentiering, som ett led i behandlingen och i rent kontrollsyfte.

AIDS-problematiken har medfört att narkotikabekämpningen inom kriminalvården blivit än mer betydelsefull. Den har också bidragit till att de behandlingsinriktade insatserna kommit alltmer i förgrunden. Fr o m innevarande år kommer insatserna från kriminalvårdens sida att utökas väsentligt. Det gäller den uppsökande verksamheten (narkotikamissbrukarna måste identifieras), motivationsarbetet (missbrukarna skall såvitt möjligt motiveras att lämna prov för HTLV III-analys och att sluta sitt missbruk) och omhändertagandet av de smittade i såväl anstalt/häkte som inom frivården.

### *Häktesverksamheten*

Kriminalvårdsreformen omfattade inte häktena. I kriminalvårdsreformens anda skedde emellertid en reformering av verksamheten vid häktena genom att häkteslagen från år 1958 ersattes med en ny lag år 1976 (lagen om behandlingen av häktade och anhållna m fl, SFS 1976:371). Den nya lagen syftade till att underlätta de häktades situation i olika hänseenden.

Genom denna lagstiftning, som fortfarande gäller, gavs de häktade möjlighet till kurativt stöd, arbete eller annan sysselsättning under häktningstiden och gemenskap med andra häktade. De häktades kontakter med omvärlden genom tidningar, radio, TV, brevväxling, besök och telefon förbättrades också.

År 1973 var antalet (nominella) platser 660 på de allmänna häktena och medelbeläggningen 414. Härutöver var i medeltal 380 personer intagna på häktesavdelningar på vissa anstalter.

Sedan år 1973 har en successiv utbyggnad av häktesorganisationen skett. Allmänna häkten har tillkommit i Visby, Jönköping, Kalmar, Uppsala, Kristianstad och Luleå. I Stockholm ersattes 1975 det gamla kronohäktet och häktesavdelningarna på Långholmen med ett nytt häkte med 336 platser. Häktesavdelningarna vid kriminalvårdsanstalterna (Haparanda, Ystad, Kristianstad, Luleå och Nyköping) har avvecklats under samma tidsperiod.

Under 1984/85 var det genomsnittliga antalet tillgängliga platser i häktesorganisationen drygt 1 200 och medelbeläggningen drygt 800. Den högsta medelbeläggningen, 965, redovisades budgetåret 1982/83. Under perioden har antalet intagningar per år varierat mellan 32 000-37 000.

### *Avslutande synpunkter*

Sedan början av 1970-talet har antalet anmälda brott ökat mycket kraftigt. Särskilda insatser har också riktats mot framför allt narkotikabrottsligheten men även den ekonomiska brottsligheten och våldsbrottsligheten. Beläggningsutvecklingen på anstalterna motsvarar inte brottsutvecklingen i allmänhet. Antalet personer som dömts till frihetsberövande påföljd har visserligen ökat sedan mitten av 1970-talet. Samtidigt har emellertid olika lagändringar genomförts som avkortat verkställigheten i anstalt. Utvecklingen av 34 §-institutet har också bidragit till lägre beläggning på anstalterna. Därtill har domstolarnas påföljdsval lett till en kraftig ökning av de icke frihetsberövande påföljderna.

Statsmakernas åtgärder i olika avseenden har således i enlighet med intentionen lett till att antalet intagna i kriminalvårdsanstalterna, trots brottsutvecklingen, är lägre 1984/85 än åren före beslutet om 1973 års kriminalvårdsreform.

Kriminalvårdsreformens grundtankar, som ursprungligen formulerades av

justitieministern Lennart Geijer, har därefter fem olika justitieministrar i såväl borgerliga som socialdemokratiska regeringar hållit fast vid. De resursförstärkningar som gjorts har huvudsakligen motiverats med dessa grundtankar. De skärpningar som har gjorts i lagstiftningen om kriminalvård i anstalt kan inte sägas ha inneburit att grundtankarna i reformen åsidosatts. Frågan är rent av om inte dessa ingrepp varit av avgörande betydelse för reformens fortsatta bestånd.

Det finns självfallet utrymme för olika och mer nyanserade tolkningar av utvecklingen på kriminalvårdsområdet. För egen del anser jag dock att kriminalvårdsreformen haft en påfallande livskraft eller motståndskraft, vilket man vill.

Adresse: Överdirektören Marianne Håkansson  
Kriminalvårdsstyrelsen  
S-601 80 Norrköping