



Villkorlig frigivning

Ehdollinen vapauttaminen



A1978:6

Villkorlig frigivning

Betänkande avgivet av
Nordiska straffrättskommittén

Nordiska rådet

NU-serien utges gemensamt av Nordiska rådet och
Nordiska ministerrådet

Adresser:

Nordiska rådets presidiesekretariat
Gamla riksdagshuset
Fack
103 10 Stockholm

Nordisk Ministerråds sekretariat
St Olavsgate 29
Oslo 1

Nordisk Ministerråd
Sekretariatet for nordisk kulturelt samarbejde
Snaregade 10
DK-1205 København K

Innehåll

1. <i>Inledning</i>	5
2. <i>Nuvarande regler och praxis. Reformplaner</i>	9
2.1 Danmark	9
2.2 Finland	11
2.3 Island	14
2.4 Norge	15
2.5 Sverige	17
3. <i>Allmänna synpunkter på villkorlig frigivning</i>	21
4. <i>Förutsättningarna för villkorlig frigivning</i>	25
4.1 De tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning	25
4.1.1 Kvotdelar	25
4.1.2 Minimitiden	27
4.2 De materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning	28
5. <i>Den villkorliga frihetens innehåll</i>	31
5.1 Prövotidens längd	31
5.2 Rättsverkningarna av återfall i brott under prövotiden och ny villkorlig frigivning	32
5.3 Skötsamhetsvillkor och övervakning av villkorligt frigivna	33
5.3.1 Skötsamhetsvillkoren vid villkorlig frigivning	34
5.3.2 Övervakningen av villkorligt frigivna	36

1. Inledning

Nordiska straffrättskommittén (NSRK) tillsattes i augusti 1960 efter beslut av justitieministrarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Kommittén fick i uppdrag att efter justitieministrarnas närmare bestämmande behandla frågor om enhetlig nordisk lagstiftning på straffrättens område samt att dryfta andra kriminalpolitiska frågor av principiell karaktär och gemensamt nordiskt intresse. Island inträdde i samarbetet år 1963. Kommittén består av en ledamot från vart och ett av de fem nordiska länderna, men det förutsätts att andra sakkunniga än kommitténs ledamöter kan deltaga i kommittésammanträdena.

Kommittén har hittills avlämnat fem betänkanden, nämligen om konfiskation (maj 1963)¹, om preskription (juni 1966)², om villkorlig frigivning (april 1969)³, om avräkning av häktningstid m. m. (juni 1971)⁴ och om bötesstraffet (december 1974)⁵.

Kommittén har dessutom behandlat vissa andra straffrättsliga frågor av gemensamt nordiskt intresse. År 1962 avgavs ett yttrande om straffregistrering.⁶ De straffrättsliga reglerna i Norden om psykiskt abnorma lagöverträdare togs upp till behandling år 1966.

NSRK består för närvarande av följande fasta ledamöter:

från Danmark: professor, dr. jur. Knud Waaben
från Finland: justitierådet Henrik Grönqvist
från Island: haestaréttarforseti, dr. Armann Snaevarr
från Norge: høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal
från Sverige: riksåklagaren Holger Romander

Av de fasta ledamöterna har høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal inte varit i tillfälle att delta i utarbetandet av detta betänkande. Utöver de fasta ledamöterna från Danmark, Finland, Island och Sverige har följande sakkunniga deltagit i denna del av kommittéarbetet:

från Danmark: direktør for kriminalforsorgen Hans-Henrik Brydenholt
kontorchef Michael Lunn
från Finland: överdirektör K.J. Lång
lagstiftningsdirektören Per Lindholm
lagstiftningsrådet Jan Törnqvist
specialforskare Patrik Törnudd

¹ Tryckt som bilaga till danska straffelovrådets betänkning om konfiskation (nr 355/1964) s. 91–103 och till norska straffelovrådets instilling om inndragning på grund av straffbare handlingar (1970) s. 54–64.

² Tryckt som bilaga till danska straffelovrådets betänkning om straffretlig förældelse m. v. (nr 433/1966) s. 42–50 och till norska straffelovrådets instilling om strafferettslig foreldelse (1969) s. 23–30 samt i Nordisk udredningsserie 1967:15.

³ Tryckt i Nordisk utredningsserie 1970:3.

⁴ Tryckt i Nordisk utredningsserie 1971:9.

⁵ Tryckt i Nordisk utredningsserie 1975:5.

⁶ Tryckt i Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskap 1963 s. 5–12.

från Island: rigsadvokat Thórdur Björnsson
professor Jónatan Thórmundsson
kontorchef Jón Thors

från Norge: ekspedisjonssjef Arne Haugestad
byråsjef Arild Kjerschow
konsulent Knut Brofoss

från Sverige: rättschefen Per Jermsten
departementsrådet Bo Svensson
hovrättsfiskalen Sten Heckscher

Nordiska straffrättskommittén har i ett tidigare betänkande, *Provelsladelse*, som avlämnades i april 1969, behandlat villkorlig frigivning. Frågan togs upp till behandling av kommittén efter beslut av de nordiska justitieministrarna år 1964. Vid den tiden förelåg rätt betydande skillnader mellan reglerna om villkorlig frigivning i de nordiska länderna. Ett av målen för kommitténs arbete var att så långt som möjligt förenhetliga reglerna om villkorlig frihet.

Då kommittén den gången inledde sitt arbete med frågan om villkorlig frigivning var den uppfattningen allmän i de nordiska länderna att området för ordinär fakultativ villkorlig frigivning borde utvidgas, men att det även förelåg behov av regler om extraordinär villkorlig frigivning vid halva strafftiden. Enligt kommitténs uppfattning fanns det i allmänhet ingen grund att tro att avtjänande av hela straffet skulle vara effektivare i brottsförebyggande avseende än villkorlig frihet kombinerad med övervakning, möjligen i förening med villkor. Om reststraffet är kort borde man likväl förhålla sig återhållsam till villkorlig frigivning och i synnerhet till övervakning och utsättande av villkor. Kommittén ansåg att frågan om villkorlig frigivning alltid borde tas upp, när den dömda avtjänat två tredjedelar av sitt straff och att villkorlig frigivning i detta skede borde utgöra ett regelmässigt inslag i verkställigheten av tidsbestämda frihetsstraff. Det ansågs viktigt att villkorlig frigivning alltid sker på grundval av fakultativa regler. Kommittén ansåg följaktligen att obligatorisk villkorlig frigivning inte borde förekomma.

Villkorlig frigivning vid halva strafftiden borde ske jämförelsevis restriktivt, företrädesvis då straffets längd, den dömdes ålder och andra särskilda omständigheter talade för tidigareläggning av den villkorliga frigivningen.

Om villkorligt frigiven förverkat den villkorliga friheten utan att samtidigt dömas till nytt frihetsstraff, borde ny villkorlig frigivning inte förutsätta att den återinsatte avtjänat en viss minimitid av reststraffet. Enligt kommittén blir det härigenom möjligt att på ett ändamålsenligt och smidigt sätt skifta mellan verkställighet i anstalt och i frihet. Då den villkorliga friheten förverkats på grund av ny brottslighet, för vilken dömts till frihetsstraff, borde enligt dansk, norsk och svensk förebild det nya straffet och reststraffet anses som ett nytt straff med tanke på ny villkorlig frigivning. Kommittén ansåg dock att denna regel kunde leda till oskäliga resultat, t. ex. om reststraffet är särskilt långt i förhållande

till det nya straffet. I sådana fall borde tidpunkten för villkorlig frigivning bestämmas enbart på grundval av det nya straffet eller, om detta är kort (högst 4 månader), frigivning ske då det nya straffet avtjänats till fullo.

Kommittén var enig om att provotiden inte borde vara fastställd i lag, såsom är fallet i Finland, utan att dess längd — inom ramen för vissa i lagen angivna gränser — skulle fastställas av den myndighet som beslutar om den villkorliga frigivningen. I normalfall ansågs en provotid om två år vara lämplig.

Kommittén ansåg det önskvärt att villkorligt frigiven i regel förordnas att stå under övervakning, men att övervakning inte borde användas helt rutinmässigt. Övervakning borde inte användas t. ex. då den dömdes kriminalitet kan anses vara en engångsföreteelse och han kan förväntas återvända till betryggande förhållanden eller då reststraffet är kort.

Kommittén ansåg det betänkligt att ålägga den villkorligt frigivne allmänt hållna skötsamhetskrav. De plikter som därvid åvilar den frigivne kommer att bli oskarpt avgränsade och myndigheterna anförtros vida befogenheter att efter fri prövning besluta om ingripande. Enligt kommitténs uppfattning vore det därför önskvärt att det i samband med den villkorliga frigivningen sker en konkretare bedömning av den dömdes sociala vanor och miljö och att villkoren formuleras med tanke på de förhållanden, som medför särskilda risker för den frigivne.

Bagatellartade villkorsöverträdelser, t. ex. enstaka underlåtelser att infinna sig hos övervakaren, borde enligt kommitténs mening inte leda till andra påföljder än anmärkning. Väsentliga villkorsöverträdelser borde däremot, även om det inte var fråga om ny brottslighet, regelmässigt bemötas med reaktioner, dels för att upprätthålla respekt för villkoren, dels för att förebygga levnadssätt som kan leda till ny brottslighet. Vid ny brottslighet borde förverkande av den villkorliga friheten inte vara obligatoriskt utan alltid beroende av prövning. Som alternativ påföljd borde komma i fråga förlängning av provotiden.

Under den tid kommittén senast utredde frågan om villkorlig frihet skedde ett visst förenhetligande av bestämmelserna om villkorlig frihet i de nordiska länderna. När kommittén hade slutfört sitt arbete gällde i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige den regeln att villkorlig frigivning kan ske, när den dömda avtjänat två tredjedelar av sitt straff, likväl minst fyra månader.

Sedan dess har man i dessa länder genomfört ytterligare reformer av reglerna om villkorlig frihet, delvis i överensstämmelse med kommitténs rekommendationer, delvis enligt andra linjer. I Danmark framhölls genom en lagändring år 1973, att beslutet att ställa villkorligt frigiven under övervakning fattas på grundval av en konkret prövning i varje enskilt fall. Samtidigt överfördes befogenheten att fastställa sanktionen för ny kriminalitet under provotiden från verkställighetsmyndigheterna till domstolarna. Samma år omformulerades i Sverige föreskrifterna om vad en villkorligt frigiven är skyldig att iaktta under provotiden. Följande år ändrades föreskrifterna om den villkorliga frihetens materiella förutsättningar. I Finland sänktes år 1976 minimitiden för villkorlig frigivning till tre månader och provotiden avkortades. I Island sänktes samma år minimi-

tiden för villkorlig frigivning till tre månader. Samtidigt föreskrevs att ingen minimitid skall gälla vid villkorlig frigivning efter halva strafftiden.

En mera genomgripande översyn av institutet villkorlig frigivning har aktualiserats i tre av de nordiska länderna, nämligen i Danmark, Finland och Sverige. Dessutom föreligger i Norge ett förslag att genomföra vissa delreformer på detta område (se nedan s. 16).

Den reformaktivitet som ovan hänvisats till har åtminstone delvis sin bakgrund i vissa kriminalpolitiska omvärderingar som i synnerhet under 1970-talet börjat göra sig gällande med varierande styrka i de nordiska länderna. Den förskjutning som ägt rum kan i korthet beskrivas som en stigande grad av misstro mot straffsystemets och särskilt frihetsstraffets individualpreventiva effekter. En rad undersökningar om frihetsstraffets verkningar har utvisat att behandlingstanken inte uppfyllt de förväntningar man tidigare hade. Bland experter råder i dag stor enighet om att utstående av frihetsstraff snarare är ägnat att försämrare än att förbättra den intagnes möjligheter att komma till rätta i samhället. Frihetsstraffen betraktas också som inhumana. Dessa insikter har lett dels till strävanden att minska bruket av frihetsstraff, dels till en ändrad syn på skälen för att använda frihetsstraff. Man är numera benägen att motivera frihetsstraff med hänvisning till allmänpreventionen, uppfattad i vid bemärkelse. Strävandena att på individualpreventiva grunder skapa ett långt individualiserat påföljdssystem har småningom ersatts av en önskan om att i högre grad tillgodose rättslig jämlikhet och förutsägbarhet. Medan man tidigare ansåg att typiska egenskaper hos gärningsmannen skulle påverka valet av påföljd, anser man i dag snarare att typiska egenskaper hos gärningen skall vara utslagsgivande för påföljdsvalet.

Innan man i Finland och Island genomförde den ovan nämnda sänkningen av minimitiden för villkorlig frigivning från fyra till tre månader dryftades frågan om en sådan ändring av kommittén vid ett möte i Helsingfors i slutet av år 1975. Tanken att sänka minimitiden biträdades av kommittén. Samtidigt menade kommittén att det mot bakgrund av den kriminalpolitiska nyorientering som håller på att ske kunde vara skäl att ånyo ta upp reglerna om villkorlig frigivning till allmän översyn. Eftersom det i flera länder förelåg planer på att se över bestämmelserna om villkorlig frigivning, ansågs tidpunkten lämplig att utreda, om det finns möjligheter att länka in reformarbetet på likartade banor i de nordiska länderna, bl. a. för att underlätta det nordiska samarbetet vid verkställighet av straff. Med samtycke från de skilda ländernas justitieministerier beslöt kommittén därför att ånyo ta upp reglerna om villkorlig frigivning till behandling.

2. Nuvarande regler och praxis. Reformplaner

2.1 Danmark

Reglerna om villkorlig frigivning (prøveløsladelse) finns i straffelovens §§ 38-40. Enligt huvudregeln i § 38 skall frågan om villkorlig frigivning alltid tas upp, då den dömda avtjänat två tredjedelar av sitt straff, likväl minst fyra månader. Frigivning enligt denna bestämmelse är ett regelmässigt inslag i straffverkställigheten. Ca 90 % av dem som uppfyller de tidsmässiga förutsättningarna frigives villkorligt efter att ha avtjänat två tredjedelar av sitt straff. Villkorlig frigivning kan vägras endast om "den dömdes forhold gør løsladelsen utilrådelig". Huruvida frigivningen anses vara "utilrådelig" beror av, om det efter frigivningen kan antas föreligga en väsentlig risk för ny kriminalitet av icke bagatellartat slag. Den konkreta prövningen av denna fråga bygger i synnerhet på uppgifter om den dömdes tidigare leverne (antalet tidigare villkorliga frigivningar med återfall i ny brottslighet, den dömdes uppförande under tidigare övervakningsperioder) samt om den aktuella frigivningssituationen. År 1976 försattes 1 859 fångar i villkorlig frihet enligt två tredjedelsregeln och 120 vägrades villkorlig frigivning med stöd av "utilrådeligheds"-kriteriet.

Jämlikt § 38 stk. 2 kan villkorlig frigivning ske på en tidigare tidpunkt, om "særlige omstændigheder" talar härför och den dömda avtjänat hälften av sitt straff, likväl minst fyra månader. Villkorlig frigivning enligt detta lagrum är av extraordinär karaktär och sker i regel endast på ansökan av den dömda. År 1976 försattes 146 fångar i villkorlig frihet enligt § 38 stk. 2.

Villkorlig frigivning kan i allmänhet inte ske, om reststraffet skulle underskrida 30 dagar. Som en följd av denna bestämmelse kommer villkorlig frigivning — trots fyramånadersregeln — i allmänhet inte i fråga, om straffet är högst fem månader. Villkorlig frigivning förutsätter dessutom, att den dömda har lämpligt arbete eller annat underhåll och bostad samt att han förklarar sig villig att underkasta sig de till frigivningen anslutna villkoren.

Reglerna om villkorlig frigivning gäller endast dem som avtjänar fängelse på viss tid och omfattar således inte dem som dömts till "hæfte" eller livstids fängelse.

Prövotidens längd fastställs särskilt i varje fall och den kan inte överskrida tre år. Överstiger reststraffet tre år, kan prövotiden likväl fastställas.

las till högst fem år. I regel bestäms prøvotiden till två år.

Villkorlig frigivning förutsätter att den frigivne inte återfaller i brottslighet under prøvotiden. Överträdes detta villkor är utgångspunkten den att domstolen utdömer ett gemensamt (ovillkorligt) straff, som omfattar reststraffet och straffet för den nya brottsligheten. När omständigheterna talar därför, kan domstolen i stället döma till ovillkorligt straff enbart för det nya brottet och låta reststraffet bestå. Dessutom kan domstolen döma till villkorligt straff, omfattande såväl det gamla som det nya förarandet.

Som tilläggsvillkor för villkorlig frigivning kan dessutom bestämmas, att den dömda skall stå under övervakning hela prøvotiden eller en del därav. Ca 85 % av de villkorligt frigivna ställs under övervakning. Övervakningstiden har under de senaste åren sjunkit kraftigt. År 1976 var övervakningstiden i över 90 % av fallen högst 1 år. Jämförelsevis korta övervakningstider på 3–4 månader används allt mer. Utöver övervakning kan den dömda åläggas olika särvillkor (t. ex. rörande vistelse, arbete, utbildning, alkohol- och narkotikamissbruk, betalning av ersättning). Särvillkoren uppräknas inte uttömmande i lagen. I de flesta fall då den dömda ställs under övervakning, fastställs tillika särvillkor.

Överträder den dömda villkoren om övervakning eller andra särskilt fastställda villkor, kan justitieministern (kriminalforsorgen) meddela varning, ändra villkoren eller förlänga prøvotiden inom ramen för den ovan nämnda maximitiden. Vid särskilda omständigheter kan den dömda återinsättas för att avtjäna reststraffet. Beslutet om användande av ovan nämnda påföljder skall fattas före utgången av prøvotiden. Återinsättande för att avtjäna reststraffet förekommer i allt mindre omfattning. Under åren 1974–1976 medförde villkorsöverträdelse återinsättande i respektive 61, 31 och 16 tillfällen. Villkorligt frigiven, som återinsätts på grund av överträdelse av villkor om övervakning eller andra särvillkor, kan friges villkorligt oavsett de allmänna tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning.

Reformplaner

I augusti år 1973 tillsatte justitieministeriet det s. k. planlägningsudvalget, som fick i uppdrag att överväga utbyggnaden av kriminalvården i frihet. Udvalget, som lade fram sitt betänkande *Kriminalforsorg – Socialforsorg* (nr 752/1975) år 1975, har bl. a. behandlat frågan om övervakning av villkorligt frigivna och den villkorliga frihetens innehåll.

Udvalget anser att kriminalvård i frihet i princip bör basera sig på frivillighet. Tvånget i behandlingsarbetet bör begränsas till ett minimum och det bör i ingen händelse bestå i en möjlighet att tillgripa frihetsberövande. Utgående från detta principiella synsätt föreslår udvalget betydande ändringar i reglerna om villkorlig frihet.

Udvalget förordar en ökad användning av korta prøvotider och föreslår att reglerna om prøvotiden ändras så att den övre gränsen för prøvotiden sänks från tre till två år.

Möjligheten att förordna villkorligt frigiven att under prøvotiden stå

under övervakning föreslås bibehållen, men övervakningen skulle i regel inte vara längre än 3–6 månader. För den frigivne skulle övervakningen innebära en skyldighet att motta bistånd av kriminalvården, men det skulle i princip inte vara möjligt att tillgripa vare sig frihetsberövande eller andra påföljder mot en övervakad som vägrar samarbeta. Socialt inadekvat beteende skulle kunna ges rättslig betydelse endast, om den villkorligt frigivne återfaller i brott. Därvid borde domstolen vid val av påföljd, särskilt vid valet mellan villkorlig eller ovillkorlig påföljd, beakta vederbörandes uppförande under prøvotiden. Mot bakgrunden av sin principiella utgångspunkt föreslår udvalget vidare upphävande av alla till prøvotiden hörande villkor utom ett: villkorligt frigiven skulle under prøvotiden inte kunna åläggas annat villkor än förbud att umgås med vissa personer. Villkorets syfte är att bereda skydd för presumtiva offer, och det antas komma till användning närmast i fråga om villkorligt frigivna som dömts för sedlighetsbrott. Överträdelse av villkoret föreslås sanktionerad i en separat straffbestämmelse med böter eller fängelse i högst sex månader.

Justitieministeriet tillsatte år 1975 en arbetsgrupp rörande alternativ till frihetsstraff. Arbetsgruppen lade fram sitt betänkande *Alternativ till frihetsstraf* (nr. 806/1977) i början av år 1977. Betänkandet har karaktären av ett debattinlägg och innehåller inte definitiva slutsatser eller förslag till lagändringar. Arbetsgruppen undersöker i betänkandet en rad olika åtgärder, som kan medföra en minskad användning av frihetsstraff. I detta sammanhang dryftas olika tänkbara utvidgningar av möjligheten att frige villkorligt. Den mest vittgående av de ändringar arbetsgruppen pekar på är att införa en allmän regel om villkorlig frigivning vid halva strafftiden och att samtidigt sänka minimitiden från fyra till två månader. Enligt arbetsgruppens beräkningar skulle en sådan ordning medföra att totalantalet insatta i fängelserna skulle minska med vidpass 15 %.

Betänkandet om alternativ till frihetsstraff har tillsammans med planlägningsudvalgets ovan nämnda betänkande förelagts straffelovrådet i slutet av år 1977.

2.2 Finland

Föreskrifterna om villkorlig frigivning finns i 2 kap. 13–18 §§ förordningen om verkställighet av straff (SV). De formella (tidsmässiga) förutsättningarna för fakultativ villkorlig frigivning är desamma som i Danmark, Norge och Sverige, med undantag för minimitiden, som efter en lagändring år 1976 är tre månader. Från de danska och norska bestämmelserna avviker de finska dessutom så till vida att ett kort reststraff inte utgör hinder för villkorlig frigivning. Frigivning vid halva strafftiden är möjlig, om "synnerliga skäl" föreligger därtill.

Livstidsfänge kan friges villkorligt endast genom benådning.

Bestämmelserna i 2 kap. 13 § SV om de materiella förutsättningarna för fakultativ villkorlig frigivning avviker delvis från motsvarande regler i de övriga länderna. Enligt lagens ordalydelse skall vid prövningen hänsyn tas till den dömdes tidigare leverne, hans uppförande i straffanstalten och

förhållanden i vilka han efter frigivningen skulle försättas. På grundval av dessa omständigheter avgörs, huruvida den dömden "kan antas i framtiden föra ett otadligt leverne".

I praktiken sker villkorlig frigivning betydligt mera schematiskt än vad lagens ordalydelse förutsätter. Enligt fast praxis försätts första resans fångar regelmässigt i villkorlig frihet vid halva strafftiden och övriga efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet. Undantagen från denna regelmässighet är sällsynta. Den villkorliga frigivningen senareläggs endast på ett fåtal i praxis vedertagna grunder (t. ex. snabbt återfall, upprepade grova disciplinära förseelser i fängelset och upprepade återfall i grov våld- eller narkotikabrottslighet), och då i regel med två månader. Villkorlig frigivning av andra än första resans fångar före två tredjedelar av strafftiden sker endast exceptionellt, och i regel inte vid halva strafftiden utan på en tidpunkt mellan denna och två tredjedelar av strafftiden.

Villkorligt frigiven som förverkat sin villkorliga frihet och vid sidan av reststraffet avtjänar annat direkt ådömt fängelsestraff försätts i regel ånyo i villkorlig frihet, då han avtjänat två tredjedelar av det nya straffet, likväl minst sex månader. Om det nya straffet är minst nio månader, inverkar reststraffet i praktiken sålunda inte på tidpunkten för den villkorliga frigivningen. Avtjänar den som förverkat sin villkorliga frihet endast reststraff, kan han försättas i ny villkorlig frihet tidigast efter tre månader.

I motsats till vad som är fallet i Danmark, Norge och Sverige känner finsk rätt obligatorisk villkorlig frigivning. Obligatorisk villkorlig frigivning skall ske, då verkställigheten pågått minst sex månader och av straffet endast en sjättedel är oavtjänad, såvida justitieministeriet inte förordnar annorlunda. I praktiken spelar obligatorisk villkorlig frigivning en liten roll; t. ex. år 1975 förekom inemot 5 000 fakultativa villkorliga frigivningar och endast 143 obligatoriska.

Prövotiden är fastställd i lag. Den är lika lång som reststraffet, dock högst tre år. Begår villkorligt frigiven under prövotiden nytt brott, har domstolen fria händer att besluta om den villkorliga friheten skall förklaras förverkad. Dömes den villkorligt frigivne till ovillkorligt fängelsestraff, förklaras den villkorliga friheten som regel förverkad.

Enligt huvudregeln skall villkorligt frigiven under prövotiden stå under övervakning. Undantag görs om prövotiden är kort eller "av annat synnerligt skäl". I praktiken förordnas inte om övervakning om reststraffet är kortare än sex månader. Över hälften av alla villkorligt frigivna frigives utan övervakning. Av dem som förordnas att stå under övervakning, övervakas de flesta av polisen. Övervakningen innebär för dessa i praktiken skyldighet att anmäla sig hos polismyndighet en gång varje månad. Övriga under övervakning ställda övervakas av den offentligrättsliga Kriminalvårdsföreningen eller av s. k. privata övervakare. Denna övervakning har en stödjande prägel.

Oavsett om villkorligt frigiven förordnats att stå under övervakning är han skyldig att under prövotiden iaktta vissa villkor. Dessa är inte uttömmande uppräknade i lag och de syftar, i motsats till villkoren i de övriga länderna som har en övervägande stödjande prägel, huvudsakligen till att underlätta kontrollen av den frigivne. Villkorsbrott kan medföra förläng-

ning av prövotiden eller förverkande av den villkorliga friheten. Villkorligt frigiven, som inte står under övervakning, kan ställas under sådan. År 1976 förlängdes prövotiden i 35 fall och den villkorliga friheten förklarades förverkad i 305 fall p. g. a. misskötsamhet. (I över hälften av dessa fall hade den villkorligt frigivne även begått brott och den villkorliga friheten kunde senare förklaras förverkad även av domstol.) Har det förflutit längre tid än ett år från prövotidens utgång, kan den villkorliga friheten inte förklaras förverkad på grund av misskötsamhet.

Reformplaner

I ett betänkande av en av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp (lagstiftningsavdelningens publikation 4/1977) föreslås en allmän översyn av reglerna om villkorlig frihet. Arbetsgruppens principiella utgångspunkter och flera enskilda förslag baserar sig på Kriminalvårdskommitténs betänkande (kom. bet. 1972: A 1).

Inledningsvis framhåller arbetsgruppen, att det skulle vara förenat med betydande fördelar bl. a. med tanke på jämlikheten och förutsägbarheten vid straffverkställigheten, om villkorlig frigivning inte fanns. Om man slopade den villkorliga frigivningen utan att samtidigt vidta andra åtgärder, skulle följden vara en allmän förlängning av strafftiderna. Därför anser arbetsgruppen att en sådan reform är möjlig endast om domstolarnas straffmättningspraxis samtidigt ändras.

Arbetsgruppens förslag innebär i korthet följande.

Till tidsbestämt fängelsestraff dömda fångar, som inte samtidigt avtjänar reststraff, skulle frigives villkorligt då de avtjänat hälften av sitt straff. Avtjänar den dömden vid sidan av direkt ådömt fängelsestraff även reststraff, skulle han frigives villkorligt då han avtjänat hälften av det nya straffet och en fjärdedel av reststraffet. Den som avtjänar enbart reststraff skulle frigives villkorligt då han avtjänat en fjärdedel av reststraffet. För den del av reststraffet som skulle kunna verkställas skulle likväl sättas en övre gräns om 6 månader. I samtliga fall bör av straffet ha avtjänats 14 dagar.

Villkorlig frigivning skulle kunna senareläggas endast på vissa i lagen uttömmande angivna grunder. Senareläggning skulle vara möjlig, om fången avtjänar straff för grovt våldsbrott eller för brott som ådagalägger synnerlig farlighet för annans liv eller hälsa eller om det kan befaras att fången, om han frigives, skulle begå sådant brott. Villkorlig frigivning skulle även kunna senareläggas på begäran av fången, om det föreligger giltigt skäl härför.

Reglerna om obligatorisk villkorlig frigivning föreslås bli upphävd.

Om villkorligt frigiven under prövotiden gör sig skyldig till brott, skulle den villkorliga friheten kunna förklaras förverkad endast om för brottet dömes till fängelsestraff. Dömes för det nya brottet till ovillkorligt fängelse i över ett år, skall den villkorliga friheten förklaras förverkad. P. g. a. misskötsamhet skulle den villkorliga friheten inte kunna förklaras förverkad.

Övervakningen av villkorligt frigivna skulle avskaffas. Kriminalvård i

frihet för villkorligt frigivna skulle ske på grundval av frivillighet.

Remissutfallet var inte odelat positivt. Mest kritisk förhöll man sig till regeln om allmän halvtidsfrigivning. Polisorganisationerna t. ex. ansåg att en sådan regel i alltför hög grad skulle gynna yrkesförbrytare. Vid en konferens som i mars 1978 anordnades med företrädare för domarkåren, åklagarna, polisen och fängvården var det många, särskilt domare, som uttalade stark sympati för en övergång till ett *realstraffsystem*, d. v. s. att avskaffa den villkorliga frigivningen. Man ansåg det möjligt att dirigera straffmätningen så att den reella straffnivån inte skulle stiga.

2.3 Island

Reglerna om villkorlig frigivning (*reynslulausn*) finns i 40–42 §§ strafflagen, vilka senast ändrats den 21 april 1976. Institutet villkorlig frigivning infördes i samband med strafflagen år 1940. Enligt huvudregeln i § 40 kan frågan om villkorlig frigivning tas upp, då den intagne avtjänat hälften av sitt straff och eventuellt ånyo då han avtjänat två tredjedelar av straffet. När villkorlig frigivning sker efter två tredjedelar av straffet, förutsätts likväl att av straffet avtjänats minst tre månader. Vid frigivning efter halva strafftiden gäller ingen minimitid.

I praktiken sker villkorlig frigivning som regel, när av straffet avtjänats två tredjedelar, ifall den intagne inte benådats dessförinnan. I Island används benådning i större omfattning än i de övriga nordiska länderna. Ytterst få fångar avtjänar i praktiken mer än två tredjedelar av sitt straff.

Villkorlig frigivning utgör ett regelmässigt inslag i straffverkställigheten. Frigivning kan vägras endast, om den dömdes förhållande gör frigivningen "utilrådelig". Hänsyn tas härvid bl. a. till fångens tidigare leverne och i synnerhet hans möjligheter att få bostad och arbete. Frigivning vägras sällan med stöd av detta kriterium. Villkorlig frigivning förutsätter även, att fången förklarar sig villig att underkasta sig vissa villkor i anslutning till den villkorliga friheten.

Reglerna om villkorlig frigivning gäller förutom dem som avtjänar fängelse även dem som dömts till "hæfte". Däremot tillämpas reglerna om villkorlig frigivning inte på livstidsfångar.

Prövotidens längd fastställs särskilt i varje fall. Den kan som regel inte överstiga tre år. Är reststraffet längre än tre år, kan prövotiden dock fastställas till högst fem år. I regel fastställs prövotiden till två eller tre år. Även prövotider på ett år förekommer.

Villkorlig frigivning förutsätter att den frigivne inte begår nytt brott under prövotiden. Återfaller villkorligt frigiven i brott under prövotiden, är utgångspunkten den, att domstolen utdömer ett gemensamt (ovillkorligt) frihetsstraff, som omfattar såväl reststraffet som straffet för den nya brottsligheten. Domstolsförfarandet måste påbörjas före utgången av prövotiden. Vid straffmätningen tillämpar man härvid samma regler som när villkorligt dömd återfaller i brott (begränsad kumulation). När omständigheterna talar därför, kan domstolen i stället döma till ovillkorligt straff för den nya brottsligheten och låta reststraffet bestå. Dessutom kan domstolen även döma till villkorligt straff, som omfattar både rest-

straffet och den nya kriminaliteten.

Som tilläggsvillkor vid villkorlig frigivning kan dessutom bestämmas att den frigivne skall stå under övervakning hela prövotiden eller en del därav. I praxis ställs nästan samtliga villkorligt frigivna under övervakning. Utöver övervakning kan den frigivne åläggas vissa särvillkor (t. ex. rörande vistelse, arbete, utbildning, alkohol- och narkotikamissbruk och betalning av ersättning). Särvillkoren uppräknas uttömmande i lagen. Samma villkor gäller för villkorligt dömda. Om den villkorligt frigivne ställs under övervakning, förpliktas han i regel även att iaktta särvillkor.

Undandrar sig den frigivne övervakningen eller överträder han andra särskilt fastställda villkor, kan justitieministern (eller annan myndighet som han bemyndigat därtill) förlänga prövotiden inom ramen för maximitiden eller ändra villkoren. Vid särskilda omständigheter kan den villkorligt frigivne återinsättas för att avtjäna sitt reststraff. Beslut om ovan nämnda påföljder bör fattas före utgången av prövotiden.

Har beslut om avtjänande av reststraffet inte fattats före utgången av prövotiden, anses straffet avtjänat vid den tidpunkt, då frigivningen ägde rum.

När den dömd förverkat den villkorliga friheten, kan han friges ånyo, fastän han, såvitt avser reststraffet, inte avtjänat ovan nämnda minimitid. Ovan relaterade regler om prövotidens längd gäller även vid ny villkorlig frigivning, dock med beaktande av den tid den intagne redan befunnit sig i villkorlig frihet.

2.4 Norge

Föreskrifterna om villkorlig frigivning (*proveløslatelse*) ingår i fängselsloven av år 1958 §§ 35–41. De formella och materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning överensstämmer i sak med de danska. (Norsk rätt innehåller visserligen ingen uttrycklig regel om minimitiden för anstaltsvistelsen för den som förverkat sin villkorliga frihet utan att han samtidigt dömts till ovillkorligt straff. I praxis gäller likväl, liksom i Danmark och i Sverige, att ny villkorlig frigivning kan ske oberoende av de tidsmässiga begränsningarna för villkorlig frigivning.)

Villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden är även i Norge ett regelmässigt led i straffverkställigheten; över 90 % av de fångar som uppfyller de tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning försätts i villkorlig frihet, då de avtjänat två tredjedelar av straffet. I praxis vägras sådan villkorlig frigivning bara i vissa fall då den intagne står under åtal för nya brott samt – helt exceptionellt – då han efter frigivningen skall underkastas "sikring". Villkorlig frigivning efter halva strafftiden är däremot en undantagsföreteelse. I praxis avgörs frågan om extraordinär villkorlig frigivning på grundval av en helhetsvärdering där en rad olika faktorer kan spela in, t. ex. särskilt låg eller hög ålder, att vederbörande inte tidigare straffats, att fängelsevistelsen medför särskilt stora svårigheter för den intagne och hans familj eller att det föreligger ett gynnsamt erbjudande om utbildning, arbete, bostad, behandling o. dyl., som skulle gå om intet, ifall tidigare frigivning inte skedde. År 1977

beviljades villkorlig frigivning före två tredjedelar av strafftiden i 85 fall. Härtill kommer de fall då den intagne frigives en kort tid före ordinär tid enligt 45 § fängselsloven.

I motsats till vad som är fallet i Danmark, Finland och Sverige, innehåller lagen i Norge även stadganden om villkorlig frigivning av den som dömts till fängelse på livstid. Frigivning kan ske om det är "særlig begrundet" och av straffet avtjänats minst 12 år. De flesta livstidsfångar frigives eller överförs till "sikring" efter 12 år, om de inte tidigare beviljats benådning eller straffbortfall.

Reglerna om prøvotidens längd överensstämmer med de danska och de svenska reglerna. I praxis fastställs prøvotiden i regel till ett eller två år. Prøvotiden för villkorligt frigiven livstidsfånge är minst fem och högst tio år.

Reglerna om förverkande av villkorlig frihet p. g. a. brott, begånget under prøvotiden, avviker från motsvarande regler i Danmark och i Finland. Reststraffet skall förordnas att gå i verkställighet, om villkorligt frigiven under prøvotiden återfaller i brott för vilket dömes till ovillkorligt frihetsstraff. Endast om "særlige grunner" talar för det, kan den dömda fritas från att avtjäna reststraffet. Är det nya straffet villkorligt frihetsstraff eller böter, är regeln fakultativ. Beslutet om verkställighet av reststraffet skall i detta fall fattas innan sex månader förflutit från prøvotidens utgång. I regel brukar reststraffet inte förordnas att gå i verkställighet p. g. a. villkorligt frihetsstraff eller bötesstraff.

Den som frigives villkorligt kan förordnas att stå under övervakning. Över 90 % av de villkorligt frigivna ställs i praktiken under övervakning. Övervakningen ombesörjs huvudsakligen av "vernelag". Övervakningen varar i regel hela prøvotiden. Dessutom kan den villkorligt frigivne åläggas villkor enligt regler med i sak samma innehåll som de danska. Den viktigaste skillnaden är att villkoren är uttömmande uppräknade i lagen.

Överträdelse av villkor kan leda till förlängning av prøvotiden eller verkställighet av reststraffet. Denna möjlighet används praktiskt taget inte. Förlängning kan inte beslutas efter utgången av prøvotiden. Beslut om verkställighet skall ske innan sex månader förflutit från prøvotidens slut. Om villkorligt frigiven undandrar sig övervakning, kan prøvotiden inte förlängas.

Reformplaner

Straffelovrådet har år 1975 lagt fram betänkandet "Kriminalomsorg i frihet" (NOU 1975:61). I betänkandet föreslås att staten skall överta "vernelagens" uppgifter i fråga om kriminalvården i frihet. Övervakningen av villkorligt frigivna utgör en viktig del av denna verksamhet.

Straffelovrådet föreslår dessutom en del ändringar av reglerna om villkorlig frihet. Fånge som dömts till minst ett års fängelsestraff och som vägrats villkorlig frigivning efter två tredjedelar av strafftiden skall enligt förslaget ha rätt att föra saken inför domstol (förhørsretten). Övervakningstiden föreslås förkortad till i regel ett år. Överträdelse av villkor skall kunna leda till verkställighet av reststraffet endast om det är fråga om allvarlig överträdelse eller upprepade överträdelser. Beslutanderätten härom

föreslås överförd från administrationen till förhørsretten, som skulle kunna besluta om att reststraffet skall verkställas antingen helt eller delvis. Dessutom föreslår ett flertal i rådet införandet av en ny regel, enligt vilken det skulle vara möjligt att gripa och hålla fängslad i högst sju dagar villkorligt frigiven som överträder fastställda villkor, om detta anses nödvändigt för att förhindra ny kriminalitet. Detta förslag har dock väckt motstånd.

Slutligen föreslås att frågan om verkställighet av reststraffet då den frigivne under prøvotiden återfallit i brott, skall avgöras av domstolen enligt samma regler, som gäller för villkorlig dom.

2.5 Sverige

De grundläggande bestämmelserna om villkorlig frigivning finns i 26 kap. 6-24 §§ BrB. Reglerna om de formella förutsättningarna för villkorlig frigivning i 26 kap. 6 § är desamma som i Danmark och Norge, fränsett att reststraffets korthet inte utgör hinder för villkorlig frigivning.

Av dem som dömts till fängelse (11 846 personer år 1976) har ca tre fjärdedelar en så kort strafftid att villkorlig frigivning inte kommer i fråga. Av dem som frigavs villkorligt år 1976 frigavs 364 (13 %) intagna vid halva strafftiden eller senare men före två tredjedelar och 2 454 (87 %) vid två tredjedelar av strafftiden eller senare.

Efter en lagändring år 1974 avviker föreskrifterna om de materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning principiellt från vad som gäller i Danmark och Finland. Avvägningen skall ske på grundval av en bedömning av "verkningarna av fortsatt frihetsförlust för den dömda och förutsättningarna för hans anpassning i samhället med hänsyn till de förhållanden i vilka han skulle komma att försättas efter frigivningen", medan t. ex. i Danmark frågan avgörs huvudsakligen på grundval av uppgifter om den dömdes tidigare vandel.

Vid sidan av frigivningssituationen tilläggs straffets längd stor betydelse vid prövning av frågan om villkorlig frigivning före två tredjedelar av strafftiden. Enligt kriminalvårdsnämndens praxis¹ frigives intagna med långa straff — med vilket avses strafftider på minst 2 år 6 månader — villkorligt i regel före två tredjedelar av strafftiden. För unga fångar — 22 år gamla eller yngre vid brottets begående — anses en strafftid på minst 1 år 6 månader som lång. Samma regler som i fråga om unga intagna tillämpas även för dem som är 50 år eller äldre.

En annan grupp som särbehandlas vid prövning av villkorlig frigivning utgörs av personer som dömts till fängelse i lägst två år för grov narkotikabrottslighet eller för annan brottslighet av särskilt allvarlig karaktär. Det kan vara fråga om brott, som utgör led i yrkesmässigt bedriven kriminell verksamhet (t. ex. personer med anknytning till internationella ligor som ägnat sig åt växelbedrägerier, pilsstölder eller bankrån). För den som tillhör denna kategori beviljas villkorlig frigivning först i regel när två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

Reglerna om prøvotid är av samma innehåll som i Danmark och Norge. Prøvotiden brukar bestämmas till ett år eller vid särskilt långa

¹ Frågan om villkorlig frigivning avgörs av den centrala kriminalvårdsnämnden om straffet är över ett år. I annat fall avgörs frågan av de lokala övervakningsnämnderna.

reststraff upp till undantagsvis fem år. Som huvudregel gäller att den villkorligt frigivne skall stå under övervakning under prøvotiden. Övervakningen handhas av de lokala övervakningsnämnderna, som i regel förordnar övervakare. Om den villkorligt frigivne har stått under övervakning i ett år är nämnden skyldig att snarast möjligt ta ställning till frågan om övervakningen skall bestå.

Döms den villkorligt frigivne för nytt brott, begånget under prøvotiden, tillämpas reglerna i 34 kap. BrB om sammanträffande av brott och om förändring av påföljd. Enligt dessa kan domstolen antingen förordna att den tidigare ådömda påföljden skall avse även det nya brottet, eller döma särskilt till påföljd för det brottet, eller undanröja den tidigare ådömda påföljden och döma till ny påföljd av annan art. Väljer domstolen något av de två första alternativen, får den villkorliga friheten förklaras förverkad. Döms den villkorligt frigivne enligt det andra alternativet till ett nytt fängelsestraff, vilket är vanligt i praktiken, skall den villkorliga friheten förklaras förverkad, om det inte finns särskilda skäl däremot. Domstolen kan inte förklara bara en del av reststraffet förverkat.

Den villkorligt frigivne skall under prøvotiden iaktta allmänna skötsamhetsvillkor. Dessutom kan han åläggas vissa särskilda föreskrifter, vilka i stort sett är desamma som i Danmark och i Norge. Villkoren är sedan 1974 liksom i Norge uttömmande uppräknade i lag. Villkorligt frigiven som överträder föreskrivna villkor kan meddelas varning eller särskild föreskrift om sin livsföring. Den som inte redan står under övervakning kan ställas under sådan. Om det kan antas att villkorligt frigiven som har misskött sig allvarligt inte skall låta sig rätta av någon av de nu nämnda åtgärderna, kan som en sista utväg den villkorliga friheten förklaras förverkad. Sådana beslut är ovanliga i praktiken; under år 1976 förekom endast i 38 fall att villkorlig frihet förverkades utan samband med ny lagföring.

Om det blir fråga om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad eller att vidta annan åtgärd p. g. a. misskötsamhet, kan övervakningsnämnden besluta att den frigivne omhändertas för högst en vecka i avbidan på vidare förordnande. Föreligger synnerliga skäl kan omhändertagandet förlängas med högst en vecka. Under år 1976 verkställdes 125 beslut om omhändertagande av villkorligt frigiven.

Reformplaner

I betänkandet Kriminalvårdens nämnder (SOU 1975:16) föreslås vissa ändringar i reglerna om beslutsrätt vid villkorlig frigivning och i reglerna om det direkta ansvaret för övervakningen av villkorligt frigivna.

En kriminalpolitisk arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet presenterade i november 1977 en rapport om en allmän översyn av påföljdssystemet. Gruppen har ägnat särskild uppmärksamhet åt frågan om den villkorliga frigivningen över huvud bör bibehållas.

Arbetsgruppen konstaterar att en rad vägande invändningar kan resas mot den villkorliga frigivningen. Förändringen i den kriminalpolitiska synen har lett till att man avvisar de grundläggande skälen för detta

instituts tillkomst. I stället står det klart att ett system med villkorlig frigivning ger utrymme för en ojämn och dåligt förutsägbar tillämpning som därigenom framstår som orättvis. Arbetsgruppen redovisar även skäl som likväl talar för att institutet borde finnas kvar, t. ex. behovet av att anpassa frigivningstidpunkten till de förhållanden som väntar den frigivne. Sådana intressen kan emellertid enligt arbetsgruppen tillgodoses på andra sätt än genom ett system med villkorlig frigivning.

Det enligt arbetsgruppen enda tungt vägande argumentet för ett system med villkorlig frigivning är risken för att de faktiska strafftiderna skulle öka om institutet avskaffades. Dessa risker är särskilt påtagliga vid längre straff.

Arbetsgruppen finner dock att det finns metoder för att bemästra sådana svårigheter. Närmast till hands ligger ändrade straffskalor och särskilda straffmättningsregler. Arbetsgruppen ser optimistiskt på möjligheterna att få domstolarna att medverka till sådana förändringar.

Arbetsgruppens slutsats är att övervägande skäl talar för att den villkorliga frigivningen skall avskaffas och att en motsvarande avkortning av straffen i stället skall ske redan vid domstolarnas straffmätning.

För det fall den villkorliga frigivningen skall finnas kvar föreslår arbetsgruppen en rad förändringar. Dessa innebär sammanfattningsvis följande.

1. Reglerna om villkorlig frigivning bör utformas så att fången regelmässigt skall frigges efter viss kvotdel av straffet. Avsteg från huvudregeln skall anges i lag så noga som möjligt och kräva särskilda, motiverade beslut som kan överklagas. Senareläggning bör endast kunna komma i fråga för den som snabbt återfallit i brott efter tidigare fängelsedomar eller den som visat särskilt allvarlig misskötsamhet under straffverkställigheten. Dessutom bör fångens önskemål att verkställa hela straffet i fängelse respekteras.
2. Bl. a. som en följd av att frigivning regelmässigt skall ske vid en bestämd tidpunkt bör inte mer än en kvotdel begagnas. Av hänsyn till de skäl som kan motivera att den villkorliga frigivningen skall bestå bör denna kvotdel bestämmas till hälften av strafftiden.
3. Minimitiden för villkorlig frigivning bör helst avskaffas helt och i varje fall göras så kort som möjligt.
4. Prövotiden skall vara lika med den strafftid som återstår vid frigivningen.
5. Om de villkorligt frigivna skall underkastas särskilda krav och övervakning under prøvotiden – vilket från principiella utgångspunkter framstår som tveksamt – bör reglerna härom anknytas till vad som gäller för annan kriminalvård i frihet.
6. Möjligheterna till särskilt stöd och hjälp i samband med frigivningen måste förbättras.
7. Förverkande av den villkorligt medgivna friheten bör endast kunna ske om nya brott förövas under prøvotiden och dessa förskyller frihetsstraff.
8. Hur stor del av den villkorligt medgivna friheten som skall förver-

kas bör bestämmas med hänsyn till hur långt straff det nya brottet förskyller i förhållande till det gamla. Längre tid än som vid brottstillfället återstod av prövotiden bör ej förverkas. Vid bestämmande av reststraffet skall vidare beaktas hur lång tid som förflutit från frigivningen till det nya brottet.

Ungdomsfängelseutredningen har i betänkandet (SOU 1977:83) Till synsdom föreslagit att påföljden ungdomsfängelse avskaffas. I samband härmed har utredningen lagt fram förslag till förhållandevis omfattande ändringar i påföljdssystemet i övrigt. I fråga om villkorlig frigivning innebär förslaget bl. a. att någon övervakning av den frigivne inte skall äga rum. Villkorligt medgiven frihet skall kunna förverkas endast i samband med en lagföring för nya brott vilka begåtts under prövotiden. Förverkandet kan därvid begränsas till endast en del av reststraffet. Prövotiden skall motsvara den tid som vid frigivningen återstår av straffet, lägst ett och högst tre år. Den minsta tid, före vilken frigivning inte får ske, sänks från fyra till tre månader. Dessutom införs enligt förslaget ett delvis nytt institut, verkställighet utom anstalt. Vid sådan verkställighet skall den dömda stå under övervakning.

3. Allmänna synpunkter på villkorlig frigivning

Villkorlig frigivning infördes i tre av de nordiska länderna kring sekelskiftet, nämligen i Finland år 1889, i Norge år 1900 och i Sverige år 1906. I Danmark blev villkorlig frigivning införd i samband med 1930 års strafflag och i Island år 1940, men i vartdera landet hade villkorlig frigivning genom benådning förekommit redan under 1800-talet.

Villkorlig frigivning utgjorde ursprungligen ett led i det s. k. progressiva fängvårdssystemet, vilket i slutet av 1800-talet hade tagits i bruk i många europeiska länder. Grundtanken i det progressiva fängvårdssystemet var att strafftvånget gradvis skulle lindras genom att fången uppflyttades från strängare till lindrigare fängklasser allteftersom straffverkställigheten inverkade förbättrande på honom. Fånge som genom gott uppförande i fängelset hade gjort sig förtjänt därav kunde som ett sista skede i straffverkställigheten friges villkorligt innan hela strafftiden gått till ända. Den villkorliga friheten var avsedd att utgöra ett övergångsstadium före den slutliga friheten och syftade till den frigivnes anpassning i samhället, ofta genom en kombination av kontroll och stödåtgärder.

Det progressiva fängvårdssystemet i sin ursprungliga form har efter hand avskaffats i de nordiska länderna. Det har emellertid kunnat konstateras att den villkorliga frigivningens funktion i det kriminalpolitiska systemet inte varit beroende av det progressiva fängvårdssystemet. Samtidigt som detta system har avskaffats och under tiden därefter har det tvärtom funnits önskemål om att stärka den villkorliga frigivningens ställning.

Som ovan sagts har under de senaste 10–20 åren möjligheterna till villkorlig frigivning utvidgats till att beröra en mycket större del av samtliga utdömda frihetsstraff än tidigare. En utveckling i denna riktning blev starkt rekommenderad av den nordiska straffrättskommittén i dess betänkande år 1969, och en rad av lagändringar har skett under inflytande av kommitténs arbete.

Om man i korthet skall ange de synpunkter som har legat till grund för den ökade användningen av villkorlig frigivning kan man peka på följande.

1. Man har ansett det vara värdefullt att en del av det ådömda straffet inte blev verkställt, men kvarstod som ett villkorligt reststraff. Risker för verkställighet av detta reststraff har antagits bidra till att förmå den dömda att inte återfalla i brott. Detta svarar mot grundtanken i den villkorliga domen.

2. Det har vidare ansetts vara ändamålsenligt att till beslutet om villkorlig frigivning kunna föga villkor om sociala stödåtgärder, lämplig behandling etc. Regler om sådana villkor har haft en framträdande plats i genomförda reformer, och man har ofta framhållit behovet av att åstadkomma de personella och andra resurser som skulle kunna göra villkorsbestämmelser effektiva. Också i dessa avseenden har utvecklingen liknat den som har kännetecknat villkorlig dom, skyddstillsyn o. d.
3. Särskilt under senare tid har man varit uppmärksam på den villkorliga frigivningens fördelar med tanke på att uppnå en avkortning av verkställighetstiden i fängelser. Denna synpunkt har bl. a. anförts i samband med halvtidsfrigivning från särskilt långa straff. Det råder knappast något tvivel om att man i dag i mycket högre grad än för ca 10 år sedan är medveten om frihetsstraffens skadliga effekter och strävar att begränsa deras användning.

Det står klart att flera viktiga motiveringar för ett system med villkorlig frigivning har försvagats.

Man ställer sig således i dag mera skeptisk än tidigare mot tanken om att den villkorliga frigivningen med därtill hörande straffhot vid återfall skulle ha en självständig preventiv verkan. Det kan även diskuteras, hur mycket den villkorliga frigivningen betyder som stöd för kriminalvård i frihet. Det är i detta sammanhang skäl att lägga märke till en allt starkare önskan om att sociala stödåtgärder bör erbjudas på frivillig grundval. Det kan ifrågasättas, om reststraffet skall få verkställas uteslutande på grund av överträdelse av särskilda villkor.

Å den andra sidan bör det alltså anses som ett positivt drag hos den villkorliga frigivningen att den medför en avkortning av det ådömda straffet och således bidrar till att minska den totala mängden frihetsstraff.

Skäl kan anföras för att helt och hållet avskaffa den villkorliga frigivningen och göra alla frihetsstraff tidsbestämda i den meningen, att straffet alltid i sin helhet verkställs i anstalt. Det är främst två argument som talar för en sådan förändring, nämligen dels kraven på rättslig jämlikhet och proportionalitet mellan brott och straff, dels önskemålet att förbättra förutsägbarheten och därmed rättssäkerheten vid verkställigheten av frihetsstraff. Till detta kommer att straffsystemets allmänna samhällsfunktion bäst fullgörs om reaktionssystemet konstrueras på enklast möjliga sätt.

I samtliga nordiska länder förutsätter stadgandena om villkorlig frigivning att det sker en diskretionär prövning i varje enskilt fall. Omständigheter som kan påverka prövningen är t. ex. hur gynnsam frigivningssituationen anses vara för den dömda, hans uppförande i fängelset, det aktuella brottets art och svårhet, tidigare brottslighet, straffets längd osv.

Besluten fattas i praxis enligt tämligen schematiska regler, vilket gör att systemet inte saknar stadga. I de flesta nordiska länder är förutsägbarheten för närvarande ganska god. Möjligheten till individuell prövning medför likväl ett osäkerhetsmoment i straffverkställigheten som minskar förutsägbarheten av anstaltstidens längd.

Det diskretionära beslutsfattandet kan vidare ge upphov till avsteg från principen att lika fall skall behandlas lika. Om två intagna begått brott av samma svårhetsgrad och dömts till lika långa straff kan den enes strafftid i anstalt bli längre t. ex. därför att frigivningssituationen för hans del anses vara ogynnsam eller för att den andres frigivningssituation anses vara särskilt förmånlig. Frigivningspraxis kan bli socialt diskriminerande, om beslutsfattandet på diskretionära grunder gynnar dem som är socialt bättre lottade och därför effektivare kan tillvarata sina intressen.

I den mån den villkorliga frigivningen påverkas av omständigheter som redan beaktats vid straffmätningen sker dessutom sanktionskumulation, som kan leda till oskäliga resultat. Den diskretionära prövningen vid villkorlig frigivning kan m. a. o. rubba den proportionalitet mellan brott och straff som domen skall ge uttryck för. Det får anses vara ett legitimt intresse att minska verkställighetsmyndigheternas möjligheter till diskretionär prövning.

Flera skäl kan sålunda tala för att slopa villkorlig frigivning. Det finns dock motargument av avsevärd betydelse. Reglerna om villkorlig frigivning tillmötesgår ett väsentligt behov av att i efterhand kunna lindra det ådömda frihetsstraffet. Det är ett välkänt faktum, att kravet om en kännbar reaktion på en straffbar gärning med särskild kraft gör sig gällande omedelbart efter gärningen och under domstolsförfarandet. Efter att rättegången avslutats inträder det ofta – i synnerhet vid längre straff – en försvagning av de repressiva och allmänpreventiva synpunkter, som har präglat straffmätningen sålunda att straffet efter hand i mindre grad upplevs utgående från själva gärningen och i allt större utsträckning från den dömdes personliga förhållanden. Det finns skäl för uppfattningen att behovet av att i efterhand företa en strafflindring på grundval av denna attitydförändring i avsevärd omfattning gör sig gällande oavsett straffsystemets utformning och den rådande straffnivån. Det är knappast en tillfällighet att man i ett flertal länder, vilkas straffsystem i övrigt förvisar stora skillnader i fråga om systemets enskildheter och straffnivån, påträffar regler, vilka i form av villkorlig frigivning, "straffnedsättning", benådning eller på annat sätt medger möjlighet att i efterhand lindra det ådömda straffet.

Härtill kommer att man i alla de nordiska länderna strävar efter att minska de faktiska strafftiderna. En av de metoder som står till buds är den villkorliga frigivningen. Om den avskaffades utan att domstolarnas straffmätningsspraxis samtidigt ändras, skulle det medföra en väsentlig förlängning av strafftiden i anstalt för de kategorier, som i dag genom den villkorliga frigivningen får en straffavkortning. En sådan faktisk straffskärpning kan enligt kommitténs mening inte godtas. En förutsättning för att avskaffa den villkorliga frigivningen skulle därför vara att en straffavkortning minst motsvarande den som nu sker genom villkorlig frigivning kunde ske direkt vid domstolarnas straffmätning så att de faktiska strafftiderna inte ökar.

Det är visserligen möjligt att domstolarna, om villkorlig frigivning inte längre fanns, med tiden skulle börja döma ut kortare straff. Om inte särskilda åtgärder vidtas skulle förändringarna emellertid antagligen ske

långsamt och ojämnt och resultera i en straffmätningsspraxis som skulle vara mindre enhetlig än vad som är fallet i dag. Till detta kommer att i några länder domstolarna ofta dömer till det lägsta straff som är möjligt enligt den tillämpliga straffskalan, särskilt vid brott som har högt straffminimum.

Riskerna för en ojämn straffutmätning och längre faktiska strafftider är större vid de längre straffen. Det är därför uppenbart att om man vill undvika ett ökat bruk av frihetsstraff slopandet av villkorlig frigivning måste samordnas med dels en översyn av de enskilda brotten straffskalor, dels lagstiftning om ändrad straffmätning.

Det är dock tveksamt om sådana åtgärder är tillräckliga. Domstolarnas straffmätning bygger på — och måste i stor utsträckning bygga på — en för lagstiftningen svåråtkomlig domstolstradition. Man bör vara försiktig med ingrepp vars följder är svåra att förutsäga. Detta gäller särskilt om det finns risker för vacklande praxis och förlängda strafftider. Det föreligger en viss osäkerhet om vilken genomslagskraft särskilda straffmättningsregler av denna innebörd kan få. Effekterna för dem med långa strafftider skulle kunna bli särskilt oförmånliga.

Inom kommittén råder delade meningar om hur de i detta avsnitt redovisade argumenten bör värderas. Från dansk och isländsk sida ställer man sig avvisande till att avskaffa den villkorliga frigivningen. Från finsk, norsk och svensk sida håller man det inte för uteslutet att i en framtid kunna föreslå sådana förändringar. Det råder däremot i detta skede enighet inom kommittén om att inte föreslå att den villkorliga frigivningen skall avskaffas.

I det följande övervägs utformningen av regler om villkorlig frigivning. Övervägandena tar sikte på att belysa möjligheterna att förkorta de faktiska strafftiderna och att samtidigt säkra hänsynen till rättslig jämlikhet, proportionalitet och förutsägbarheten av verkställighetens längd.

4. Förutsättningarna för villkorlig frigivning

Förutsättningarna för villkorlig frigivning är i samtliga nordiska länder av två slag, dels s. k. formella eller tidsmässiga och dels materiella eller sådana som i princip förutsätter en diskretionär prövning av tillrädligheten av frigivningen i varje enskilt fall. Med tanke på det faktiska bruket av frihetsstraff har den förstnämnda gruppen av förutsättningar större betydelse, eftersom villkorlig frigivning i samtliga nordiska länder för närvarande som regel sker då de tidsmässiga förutsättningarna är för handen. Betydelsen av de materiella förutsättningarna ligger mera på det principiella planet. Innehållet i dessa avspeglar mera direkt ställningstaganden till sådana centrala straffrättsliga frågor som vilken vikt man skall lägga vid å ena sidan individuella förhållanden och å andra sidan t. ex. vid proportionalitet mellan brott och straff samt rättslig förutsägbarhet vid utformningen av påföljdssystemet. De materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning har givetvis även praktisk betydelse; särskilt vid svåra brott för vilka dömts till långt straff kan innehållet i dessa vara av avgörande betydelse för den intagnes rättsskydd.

4.1 *De tidsmässiga förutsättningarna för villkorlig frigivning*

4.1.1 Kvotdelar

I samtliga nordiska länder sker villkorlig frigivning normalt vid två tredjedelar av strafftiden. Extraordinär villkorlig frigivning kan komma i fråga vid halva strafftiden. Trots den formella rättslikheten föreligger inte faktisk rättsgemenskap.

I Finland frigges första resans fångar som regel villkorligt vid halva strafftiden. Som första resans fånge betraktas även den som återfallit i brott, om det förflutit minst tre år från det han senast frigavs från anstalt till det nya brottet. Av samtliga villkorligt frigivna frigges ca 40 % vid halva strafftiden. I Sverige frigges ca 15 % av dem som frigges villkorligt före två tredjedelar av strafftiden. I Danmark, Island och Norge förekommer villkorlig frigivning före två tredjedelar av strafftiden inte i lika stor omfattning. I dessa länder har man inte heller motsvarande allmänna kriterier för när sådan frigivning skall ske. För Islands del bör dessutom framhållas att benådning förekommer allmännare än i de övriga nordiska länderna.

Principiella och praktiska hänsyn kan tala för att reglerna om villkorlig frigivning skulle bygga på endast en kvotdel. Villkorlig frigivning utgående från två skilda kvotdelar försämrar nämligen förutsägbarheten vid straffverkställigheten och kan öppna möjligheter för en rättstillämpning som för de intagna kan framstå som godtycklig. Eftersom extraordinär frigivning efter en särskild kortare tid ofta sker utgående från den intagnes personliga förhållanden eller på grundval av omständigheter som är straffmättningsgrunder, föreligger även risk för att jämlikhets- och proportionalitetsprincipen åsidosätts. Upprätthåller man en ordning, enligt vilken villkorlig frigivning förutsätts ske vid två tredjedelar av strafftiden, är det emellertid oundgängligt att bevara möjligheten att frige villkorligt även vid halva strafftiden. Eljest blir följden en straffskärpning i samtliga de fall, där man i de nordiska länderna – visserligen enligt olika riktlinjer – för närvarande friger villkorligt vid halva tiden eller mellan hälften och två tredjedelar av strafftiden. En sådan faktisk straffskärpning är enligt kommitténs förmenande inte berättigad.

Det är emellertid även möjligt att införa en allmän regel om villkorlig frigivning vid halva strafftiden. En sådan regel skulle m. a. o. innebära en presumtion om villkorlig frigivning vid halva strafftiden. Därvid borde i lagen så noggrant som möjligt anges de grunder, som kan medföra avsteg från frigivningspresumtionen. Önskan om att åstadkomma en avkortning av frihetsstraffen talar enligt kommitténs mening med betydande styrka för att införa en sådan allmän halvtidsregel. Det kan å andra sidan antas, att en allmän reform med detta innehåll i somliga länder kan väcka större betänkligheter än i andra. Mest nära förestående är en sådan reform antagligen i Finland, där halvtidsfrigivning redan nu förekommer i stor omfattning och där behovet av en sänkning av straffnivån är större än i de övriga nordiska länderna.

En allmän halvtidsregel tillmötesgår antagligen bättre än den gällande ordningen – en huvudregel grundad på två tredjedelar och en undantagsregel om halvtidsfrigivning – hänsynen till förutsägbarhet, likställighet och proportionalitet. Införandet av en allmän halvtidsregel kommer å andra sidan att öka osäkerheten för dem som *inte* friges enligt den regeln. Det kunde därför vara fråga om att medta en föreskrift som har till syfte att skydda dessa intagna. Man kunde tänka sig t. ex. en regel om obligatorisk villkorlig frigivning efter två tredjedelar eller en bestämmelse att frågan om villkorlig frigivning *skall* ånyo tas upp till prövning vid vissa tidpunkter eller med jämna mellanrum.

Kommittén begränsar sig när det gäller halvtidsfrigivning till att ge uttryck för den uppfattningen att samtliga nordiska länder bör sträva att införa en allmän halvtidsregel, men att det får bero på förhållandena i de enskilda länderna, om detta kan uppnås med en gång eller utgöra resultatet av en gradvis utvidgning av det område där halvtidsfrigivning nu sker.

Det kan enligt kommitténs uppfattning inte vara tal om att föreslå en undantagsregel om villkorlig frigivning före utstående av halva strafftiden. Det behov som stundom kan förekomma att frige tidigare kan tillgodoses genom en regel som motsvarar 45 § i den norska fängselsloven.

Enligt denna regel kan den insatte friges en kort tid före frigivning eljest skulle ske, om särskilda skäl talar för det.

4.1.2 Minimitiden

Villkorlig frigivning kan inte ske vid kortvariga straff, i Danmark, Norge och Sverige, om straffet inte överskrider fyra månader samt i Finland och Island tre månader. I Danmark och i Norge förutsätts dessutom att villkorlig frigivning som regel inte skall ske om reststraffet skulle underskrida 30 dagar.

Tanken om att sänka gällande minimitider har under de senaste åren varit aktuell i flera av de nordiska länderna.

Enligt kommitténs uppfattning kan det varken med hänsyn till allmänpreventionen eller individualpreventionen anföras avgörande invändningar mot en sänkning av minimitiden vid verkställighet av frihetsstraff. Vare sig man upprätthåller huvudregeln om verkställighet av två tredjedelar av straffet eller inför en allmän halvtidsregel, anser kommittén att inga väsentliga betänkligheter är förknippade med att sänka minimitiden till två månader. En sådan ändring minskar den totala mängden verkställda frihetsstraff genom att straffavkortning i form av villkorlig frigivning i samtliga länder inträffar i fråga om vissa sådana straff som i dag verkställs till fullo (för Danmarks, Norges och Sveriges del 4 månader samt för Finlands och Islands del 3 månader, jfr dock den isländska halvtidsregeln).

Enligt kommitténs mening är det tveksammare, om minimitiden bör sättas lägre än till två månader. Betänkligheterna gör sig i ännu högre grad gällande i fråga om en ordning som över huvud inte har någon minimitid. I viss omfattning kan det bero på förhållandena i de enskilda länderna, hur man skall förhålla sig till dessa alternativ. Ett av huvudskälen för ökade möjligheter att frige villkorligt är att sänka straffnivån. Det kan därför vara berättigat att fästa vikt vid dels vilka absoluta minimitider som gäller för frihetsstraffet i de skilda länderna, dels i vilken omfattning det är möjligt i de skilda länderna att genom ändrad straffmätning sänka de korta straffen till en nivå, som inte ytterligare bör sänkas genom villkorlig frigivning.

Från dansk sida har det framförts, att man inom ett praktiskt viktigt område – trafikonykterhet – nyligen förverkligat en reform, som medfört en ändring av domstolarnas straffmättningspraxis. Det förekommer ett stort antal fall, där domstolarna som en följd av denna revision iakttar strafftaxor om 10, 20, 30 och 40 dagar "hæfte". Det skulle inte vara realistiskt att försöka förkorta sådana straff med regler om villkorlig frigivning. Man kan nämna motsvarande exempel från andra områden. Från dansk sida anser man därför att det inte bör företas ingrepp i straffmätningen genom regler om villkorlig frigivning i fråga om straff under två månader. Fastställs det i föreskrifterna om villkorlig frigivning en minimitid om två månader, kan det överlåtas till domstolarna att ta ställning till, om det föreligger skäl för en viss nedkriminalisering inom den zon, som ligger under nämnda gräns.

Från de andra ländernas sida har den synpunkten betonats, att det i princip inte bör finnas någon minimitid för det straff som skall verkställas före villkorlig frigivning. Mot en minimitid över huvud talar de orättvisa tröskeeffekter den ger upphov till. Ju längre minimitiden är, desto större är tröskeeffekten. T. ex. med en minimitid om två månader är det vid villkorlig frigivning efter halva strafftiden egalt om straffet är två eller fyra månader. Frågan om minimitidens längd har även ett visst samband med allmänna straffminimum. Vid mycket korta frihetsstraff kunde den faktiska strafftiden bli så kort att det uppstår svårigheter vid verkställigheten. Problemen torde likväl i praktiken inte vara oövervinnliga. I samtliga länder förekommer t. ex. straffprocessuella frihetsberövanden som varar endast några dagar eller ännu kortare tid. Från norsk sida har det framhållits att det med ett allmänt straffminimum om 21 dagars fängelse finns skäl som talar för att man inte bör sätta minimitiden för villkorlig frigivning under två månader i Norge. Sänker man däremot det allmänna straffminimum, förefaller det naturligt att samtidigt överväga en ytterligare sänkning av minimitiden för frigivning.

4.2 De materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning

De materiella förutsättningarna för villkorlig frigivning har i de nordiska ländernas lagstiftning uttryckts på olika sätt. Också vid tillämpningen av reglerna förekommer vissa skillnader. Lagstiftningen i samtliga länder förutsätter en diskretionär prövning av varje enskilt fall. I praktiken fattas emellertid besluten om villkorlig frigivning tämligen schablonmässigt. Man utgår därvid från att den intagne skall friges villkorligt efter två tredjedelar av straffet. Det moment av osäkerhet som är förknippat med den diskretionära prövningen vid villkorlig frigivning kommer till uttryck i de fall då man avviker från de tidsschabloner som grundar frigivning.

Enligt kommitténs mening skulle det vara förenat med fördelar att låta frigivningspresumtionen komma till klart uttryck i den skrivna lagen. Eftersom villkorlig frigivning kan uppfattas som en befogenhet för förvaltningsmyndigheter att ompröva domstolarnas straffmätning, bör prövningen så noggrant som möjligt bindas vid förutsättningar som fastställs av de lagstiftande organen. Spelrummet för godtyckliga och oförutsägbara variationer i beslutens innehåll och plötsliga ändringar av praxis skulle också bli mindre på så sätt. Det kan vidare antas att beslut om senareläggning lättare godtas av de intagna när dessa vet att beslutet inte enbart grundar sig på kriminalvårds- eller fängelsemyndigheternas skön.

Om man vill göra förutsägbarheten vid villkorlig frigivning stor, bör grunderna för senareläggning vara få. De bör inte heller vara alltför allmänt formulerade. I det följande dryftas vissa kriterier som för närvarande används i de nordiska länderna eller som kan tänkas komma till användning.

Somliga av dessa kriterier, t. ex. brottets art och svårhet, täta återfall i brott och den intagnes uppförande under tidigare villkorlig frihet, kan

närmast anses som straffmätningsgrunder, vilka domstolarna kan beakta då de beslutar om straffets stränghet. Om samma omständigheter som inverkat straffskärpande även leder till senareläggning av villkorlig frigivning, sker ett slags dubbelbestraffning. Senareläggs villkorlig frigivning på grund av omständigheter av ovan nämnt slag som domstolen inte tillmätt straffskärpande betydelse, inträffar visserligen ingen dubbelbestraffning, men däremot en administrativ omprövning av domstolens straffmätning.

Ovan framförda invändningar gäller inte då villkorlig frigivning senareläggs på grund av den intagnes uppförande i fängelset. Andra invändningar kan dock riktas mot detta som kriterium för senareläggning, t. ex. att det kan komma att användas godtyckligt. Det förefaller naturligare att bestämma påföljd för misskötsamhet i disciplinärt förfarande. Om det skulle användas vid senareläggning av villkorlig frigivning, måste det begagnas i former som svarar mot dem som gäller vid disciplinärt förfarande.

Hänsynen till frigivningssituationen används ofta som en grund för tidigareläggning av villkorlig frigivning, men kan också utgöra grund för senareläggning. Kommittén avråder från att begagna detta kriterium emedan osäkerhetsmomentet vid beslutsfattandet skulle bli alltför stort. Dessutom kunde praxis bli systematiskt diskriminerande mot dem som är socialt svagare.

I samtliga nordiska länder förekommer det i viss omfattning att villkorlig frigivning senareläggs, om det kan befaras att den intagne skulle komma att återfalla i särskilt grov brottslighet. Detta kan vara fallet om det aktuella brottet eller den intagnes brottsliga förflutna tyder på särskild farlighet. Vid sådan senareläggning åsyftas inte straffskärpning på allmänpreventiva grunder, utan närmast oskadliggörande genom fortsatt frihetsberövande. I regel kan det visserligen inte förväntas att senareläggningen av den villkorliga frigivningen eller avtjänandet av hela straffet skulle minska den intagnes farlighet, men ny brottslig aktivitet kan tillfälligt uppskjutas.

Senareläggning på grund av en bedömning av risken för att den intagne begår grov brottslighet innebär att interneringssynpunkter i viss omfattning blir utslagsgivande för straffets längd. Om man utgår ifrån att det straffrättsliga regelsystemets egentliga uppgift är att i varje enskilt fall ge uttryck för ett ogillande som står i rättvis proportion till den skuld gärningsmannen utvisat i den brottsliga handlingen, så måste det framstå som otillfredsställande att frihetsstraffets längd i vissa fall blir beroende av gärningsmannens personliga egenskaper. Det är även tvivel underkastat om reglerna om senareläggning av villkorlig frigivning på denna grund kan utformas så att de uppfyller skäligen rättssäkerhetskrav.

Till denna fråga hör även vilka möjligheter man har att göra förutsägelser om framtida kriminalitet. Det kan allmänt sett sägas att sådana prognoser hittills visat sig mycket vanskliga. Det föreligger en betydelsefull skillnad mellan möjligheterna att identifiera å ena sidan vissa grupper med hög risk för framtida kriminalitet, å andra sidan de enskilda individer inom en sådan grupp som kommer att återfalla. Det förefaller inte omöjligt att identifiera vissa högriskgrupper. Däremot har man inte

lyckats utveckla metoder för att ange vilka enskilda lagbrytare som kommer att begå brott på nytt. Denna svårighet är typiskt sett störst, om det är verkligt grova och därmed i regel sällsynta brott man vill förutsäga.

I några av de nordiska länderna sker dessutom senareläggning i vissa tillfällen då den intagne står under åtal för ny brottslighet. Enligt kommitténs mening bör förutsättningen för senareläggning vara att det är fråga om brott, som kan förväntas medföra rättskraftig dom, lydande på ovillkorligt fängelsestraff, innan strafftiden löper ut. Men även med dessa begränsningar kan det resas invändningar mot ett sådant kriterium för senareläggning och vägande skäl kan tala för att frågan om fortsatt frihetsberövande i dessa fall hellre skall avgöras vid häktningsförfarande.

Man kan således konstatera att det är förenat med stora svårigheter att finna klara och samtidigt godtagbara kriterier för en individuell prövning av tidpunkten för villkorlig frigivning. Det kunde mot den bakgrunden övervägas att i stället göra den villkorliga frigivningen obligatorisk så att samtliga fångar automatiskt skulle frigges villkorligt efter att ha avtjänat en viss kvotdel av straffet. Förutsägbarheten skulle då vara lika god som om villkorlig frigivning över huvud inte fanns. Mot detta alternativ har dock framför allt anförts att en automatisk frigivning kunde få återverkningar på straffmätningsspraxis. Det kan m. a. o. befaras att domstolarna skulle börja döma ut strängare straff, om den villkorliga frigivningen skulle ske automatiskt efter en viss kvotdel av straffet.

Kommittén har funnit att det kan finnas ett praktiskt behov av att i undantagsfall kunna senarelägga villkorlig frigivning. Därför förordar kommittén inte att den nuvarande ordningen ersätts med en sådan där villkorlig frigivning skulle vara obligatorisk. Det bör dock understrykas att det inte är nödvändigt att senarelägga den villkorliga frigivningen med någon längre tid. Det är möjligt att det också behövs garantier i lag mot att senareläggningarna inte blir långvariga. Det har inom kommittén påpekats att en supplerande regel om obligatorisk villkorlig frigivning före utstående av hela strafftiden kunde vara en sådan garanti (se ovan s. 26).

Kommittén föreslår att förutsättningarna för senareläggning av villkorlig frigivning görs ytterst stränga och anges i lag. Bestämmelsen bör ge största möjliga klarhet och förutsägbarhet. Det har visat sig vara förenat med svårigheter att finna invändningsfria kriterier för en sådan regel och att nå fram till en bestämmelse som passar förhållandena i samtliga nordiska länder.

Kommittén har dock för sin del funnit att det kriterium mot vilket invändningarna har minst tyngd rör risken för nya brott. Detta får ett visst stöd av straffsystemets ändamål att kontrollera kriminaliteten. Kommittén har således stannat för att föreslå att en påtaglig och särskilt stor risk för snabbt återfall i grova brott skall kunna vara skäl till senareläggning av villkorlig frigivning. De brott kommittén främst har i åtanke är dels grova våldsbrott, dels allvarlig brottslighet som bedrivs i organiserade eller yrkesmässiga former.

5. Den villkorliga frihetens innehåll

För den villkorligt frigivne innebär frigivningen en avkortning av strafftiden i anstalt förutsatt att den frigivne under prøvotiden iakttar vissa villkor. Huvudvillkoret är att han inte återfaller i brott. Dessutom kan han åläggas vissa allmänna eller speciella skötsamhetsvillkor och förpliktas att stå under övervakning. Överträdelse av villkoren kan medföra olika menliga påföljder för den villkorligt frigivne.

5.1 Prövotidens längd

Ny brottslighet eller andra villkorsöverträdelser under prøvotiden kan medföra särskilda rättsverkningar, i sista hand förverkande av den villkorliga friheten och återintagning i straffanstalt. I samtliga länder gäller att övervakningstiden inte behöver vara lika lång som prøvotiden. Prøvotiden kan antingen fastställas särskilt för varje fall inom vissa av lagen angivna gränser eller vara fast angiven i lag. Den förstnämnda ordningen gäller i Danmark, Island, Norge och Sverige. I Finland är prøvotiden densamma som reststraffet (jfr den isländska lagstiftningen före 1976 års lag).

För att den villkorliga frigivningen skall ha ett reellt innehåll, måste reglerna om prøvotid och om därmed förbundna rättsverkningar bibehållas. Reglerna om prøvotid har inte i och för sig ifrågasatts i de nordiska länderna, men en strävan att generellt förkorta prøvotiderna föreligger i samtliga länder. Långa prøvotider har främst den olägenheten att det upplevs som oskäligt om reststraffet sätts i verkställighet på grund av nytt brott som begåtts efter en längre brottsfri period. Särskilt stötande kan det vara om den villkorliga friheten förverkas på grund av en händelse som inträffat efter det att från frigivningen förflutit en tidsperiod som är längre än reststraffet.

En ordning där prøvotiden fastställs särskilt i varje fall inom vissa i lagen angivna gränser kan medföra rättsosäkerhet och ojämlikhet och prøvotiden kan dessutom bli oskäligt lång i förhållande till den strafftid som återstår vid frigivningen. Kommittén anser det angeläget att man strävar att motverka dessa negativa konsekvenser av att prøvotiden fastställs särskilt i varje fall. Man bör lägga större vikt än hittills vid att prøvotiden fastställs i ett visst förhållande till reststraffets längd. En sådan anknytning kan motiveras med att prøvotiden och den därmed förbundna straffrisken skall utgöra en motvikt till den strafftid som efterskänks.

Kommittén har särskilt dryftat följande två lösningar.

Den ena lösningen består i att prøvotidens längd fastställs särskilt i varje fall sålunda att man i praxis — eventuellt på grundval av en lagregel — primärt lägger vikt vid reststraffets längd. I praxis skulle man då använda ett visst antal prøvotider som skulle svara mot reststraff av olika längd. För att undgå icke önskade tröskeffekter borde dessa prøvotider differentieras enligt halvårsintervaller.

Den andra lösningen innebär att det i lagen slås fast att prøvotiden är lika lång som reststraffet, vilket är fallet i Finland. Mot denna lösning har det inom kommittén hävdats bl. a. att ett automatiskt fastställande av prøvotiden kan leda till alltför korta prøvotider även då det inte är fråga om nedan avsedda korta straff. Å den andra sidan medför lösningen betydande fasthet vid fastställandet av prøvotidens längd och den är knappast behäftad med andra praktiska olägenheter än att det ofta kan verka något slumpmässigt med prøvotider lydande på "udda" tal. Kommittén har därför stannat för denna lösning, fastän man från dansk sida gett uttryck för betänkligheter.

Vissa modifikationer påkallas dock. För att undvika oskäligt långa prøvotider bör det finnas en absolut maximilängd, t. ex. 3 år. Vidare kan det möta svårigheter att ge ett reellt innehåll åt frigivningssituationen, om prøvotiden är mycket kort. Svårigheter kan uppstå särskilt i de länder, där det förutsätts att förfarandet p. g. a. villkorsbrott påbörjas innan prøvotiden gått till ända. Å andra sidan kan det påpekas att svårigheterna kan bemästras genom att, t. ex. enligt finsk förebild, införa en regel med en speciell, längre frist inom vilken förfarandet p. g. a. villkorsbrott bör göras anhängigt. Kommittén anser likväl att man, när det gäller de korta frihetsstraffen, kan acceptera att prøvotiden överstiger reststraffet. Bl. a. för att så långt möjligt minimera de oönskade tröskeffekterna bör emellertid en minsta tid för prøvotiden göras kort. Kommittén har därför förståelse för att man i de olika länderna kan finna det påkallat att komplettera principen om att prøvotid och reststraff skall sammanfalla med en regel om att prøvotiden dock alltid skall ha en varaktighet av minst 3–6 månader.

5.2 Rättsverkningarna av återfall i brott under prøvotiden och ny villkorlig frigivning

För att den villkorliga frigivningen skall ha ett reellt innehåll, måste återfall i brott under prøvotiden kunna ha menliga konsekvenser för den frigivne. Det kan inte fråsas att man härigenom även uppnår en viss brottsförebyggande verkan.

I Norge och i Sverige förverkas som regel reststraffet, om den villkorligt frigivne under prøvotiden begår nytt brott, för vilket han döms till ovillkorligt frihetsstraff. Ny villkorlig frigivning sker på grundval av den sammanräknade strafftiden. Denna ordning kan anses otillfredsställande framför allt därför att det lätt uppstår oskäligheter. Särskilt i Sverige kan ett i slutet av prøvotiden begånget brott, som i och för sig bedöms som relativt lindrigt, medföra ett oskäligt strängt straff, om reststraffet är

långt. Detta alternativ gör det m. a. o. inte möjligt att beakta att den villkorliga friheten innebär ett fortsatt avtjänande av straffet. Om domstolen i sådana fall endast har två alternativ till sitt förfogande, är det inte möjligt att tillräckligt nyanserat avpassa det totala straffet enligt omständigheterna i det enskilda fallet. En viss uppmjukning av reglerna innebär den finska arbetsgruppens förslag (se ovan s. 13).

Man kan tänka sig skilda tillvägagångssätt för att reglera längden av den totala strafftiden som skall avtjänas i straffanstalt efter återfall i brott under prøvotiden. För det första kan man ha särskilda regler om ny villkorlig frigivning, enligt vilka reststraffet beaktas endast till en viss del eller inte alls. För det andra kan man bygga på straffmättningsregler som anger vilken vikt domstolen skall tillmäta reststraffet då den dömer till straff för ny brottslighet. I Finland tillämpas en ordning av det förstnämnda slaget. I Danmark och Island är utgångspunkten den att domstolen dömer till nytt samfällt straff, som omfattar reststraffet och straffet för den nya brottsligheten.

Ett system av den typ som gäller i Finland kan motiveras främst med samma synpunkter som villkorlig frigivning över huvud. Det blir möjligt att avkorta den strafftiden som skall avtjänas i fängelse utan att allmänpreventionen äventyras. Eftersom det brott för vilket reststraffet ådömts ligger ännu längre tillbaka i tiden än det nya brottet, kan det förefalla naturligt att medge en större avkortning av reststraffet. På sätt och vis sker en partiell preskription av reststraffet. Emedan avkortningen verkställs i administrativ ordning av straffverkställighetsmyndigheterna, bör reglerna om hur reststraffet skall beaktas anges i lag. Vill man hålla fast vid den målsättning som kommittén uppställt för reglerna om villkorlig frigivning, så måste föreskrifterna vara schablonmässiga. I detta sammanhang kan detta emellertid anses som en nackdel, eftersom en schablonmässig regel inte ger möjligheter att avpassa det totala straffet i det enskilda fallet i enlighet med hur graverande den omständigheten bör anses vara att återfallet har skett under prøvotiden.

Man får ett smidigare system, om domstolen åläggs att bedöma hur reststraffet skall beaktas, då den villkorliga friheten förverkas. En möjlighet är att domstolen mäter ut ett gemensamt straff utan att särskilt ange reststraffets andel. Ett annat alternativ vore att domstolen i domen uttryckligen angav hur mycket som förverkats av reststraffet. Oavsett vilket alternativ man väljer, måste reglerna om hur reststraffet bör beaktas utformas så att man uppnår en tillräckligt enhetlig straffmättningspraxis. Ju längre tid den villkorligt frigivne levat brottsfritt, desto mindre betydelse bör reststraffet ges vid straffmätningen. Vidare får den del av reststraffet som domstolen beaktar inte vara oskäligt lång i förhållande till det nya straffet. Frågan om brottslighet bör även beaktas då man avgör hur stor del av reststraffet som skall förverkas.

5.3 Skötsamhetsvillkor och övervakning av villkorligt frigivna

I samtliga nordiska länder kan villkorligt frigiven förpliktas att iaktta särskilda föreskrifter. Sådana villkor används även i samtliga länder för-

utom i Finland. I Danmark och Island kan villkorligt frigiven dessutom enligt prövning i det enskilda fallet åläggas allmänna skötsamhetsvillkor, och i Finland och Sverige är han på grund av lag skyldig att iaktta sådana villkor.

I fråga om innebörden av övervakningen av villkorligt frigivna och bruket av övervakning föreligger skillnader mellan de nordiska länderna. I Danmark, Island, Norge och Sverige ställs omkring 90 % av samtliga villkorligt frigivna under övervakning, medan motsvarande procenttal i Finland är under 50. Övervakningen handhas i de förstnämnda länderna av en särskild frivårdsorganisation som antingen kan vara statlig eller privat. I Finland sköts övervakningen i flertalet fall av polisen. Gemen-samt för övervakningen av villkorligt frigivna i samtliga nordiska länder är att lagstiftningen förutsätter att övervakningen samtidigt skall tillgodose såväl kontroll som bistånd.

Mellan den villkorliga frihetens villkor och övervakningen av villkorligt frigivna föreligger ett klart samband; ett av övervakningens huvudsyften är att underlätta kontrollen av att den frigivne iakttar honom ålagda villkor eller att förmå honom att använda det bistånd han bedömts vara i behov av. Ställningstagandet till behovet av övervakning och övervakningens syfte blir därför delvis beroende av hur man förhåller sig till frågan om skötsamhetsvillkoren.

5.3.1 Skötsamhetsvillkoren vid villkorlig frigivning

De med villkorlig frihet förbundna skötsamhetsvillkoren och möjligheten att tillgripa sanktioner, i sista hand frihetsberövande, vid överträdelse av dem innebär att de villkorligt frigivna åläggs förpliktelser som inte gäller för övriga medborgare. Det har inom kommittén påpekats att en sådan särbehandling är betänklig ur jämlikhetssynpunkt. Villkorlig frigivning sker redan nu i samtliga nordiska länder enligt rätt schablonmässiga regler och villkorlig frigivning uppfattas av de intagna mer eller mindre som en rätt. Förverkligandet av de rekommendationer kommittén ovan (se 4.2) gjort, är ägnat att ytterligare befästa en sådan uppfattning av den villkorliga frigivningen. Härigenom kommer förverkande av villkorlig frihet på grund av misskötsamhet att allt klarare framstå som en självständig straffrättslig påföljd för beteende som över huvud inte är straffbart.

En del av skötsamhetsvillkoren kan i sig själv, dvs. oberoende av variationer i tillämpningen, uppfattas som socialt diskriminerande. Flertalet av dem som i praktiken berörs av villkoren rekryteras från samhällsgrupper, i vilka de ekonomiska och sociala förhållandena inte alltid bereder faktiska möjligheter att uppfylla villkoren. Tillspetsat kunde det hävdas att ju sämre ställt den frigivne har det, desto sannolikare är det att han åläggs skötsamhetsvillkor, som han inte kan uppfylla. Flertalet av de villkor som uppräknas i lagstiftningen förefaller att ta sikte främst på den traditionella vålds- och förmögenhetsbrottsligheten.

I de länder där man över huvud reagerar på villkorsöverträdelse har den iakttagelsen gjorts att reaktionen på överträdelse av villkoren är slumpar-tad. Dels beror detta på att frivårdsmyndigheterna medgetts vida befo-

genheter att besluta om åtgärder vid misskötsamhet och att den enskilda tjänstemannens värderingar får stort spelrum vid beslutsfattandet. På-följderna för misskötsamhet drabbar inte alltid den som systematiskt och överlagt sätter sig över villkoren, utan ofta sådana villkorligt frigivna vilkas beteende är särskilt synligt och kortsiktigt på grund av personliga problem eller den sociala miljö de lever i.

Såsom ovan framhållits bygger kriminalvården i frihet för villkorligt frigivna i samtliga länder på idén om kombination av kontroll och bi-stånd. Den gällande ordningen vilar på antagandet att möjligheten att an-vända tvång mot en samarbetsovillig övervakad, som ansetts vara i behov av stöd, individualpreventivt ger bättre resultat än ett system som enbart grundar sig på frivillighet. Antagandet har belysts i vissa empiriska under-sökningar för vilka redogjorts i bl. a. den finska kriminalvårdskommitténs betänkande (kom.bet. 1972:A 1 s. 94–113) och det danska betänkandet Kriminalforsorg – Socialforsorg (Betänkning nr 752, Kobenhavn 1975 Bind I s. 151–152). Forskningsresultaten ger inte underlag för att mo-tivera det tvångsmässiga elementet i kriminalvårdsarbetet i frihet med att man härigenom skulle uppnå bättre återfallshämmande effekt.

Det har även påpekats att det ur renodlad vårdsynpunkt kan vara oför-delaktigt att kombinera stödåtgärder och tvång i kriminalvården i frihet. Med tanke på vårdens resultat är det viktigt att klienten kan lita på över-vakaren. Vetskapen om att övervakaren kan använda eller t. o. m. har skyldighet att tillgripa tvång kan vara ägnad att omintetgöra förutsätt-ningarna för en förtroendefull inställning till övervakaren. Dessutom har den iakttagelsen gjorts att övervakarens uppfattning om sina åliggan-den blir oklar, om av honom förväntas såväl stödjande som kontrolleran-de åtgärder. Vagheten i rollförväntningarna kan leda till passivitet eller till att övervakaren prioriterar den kontrollerande verksamheten på be-kostnad av stödåtgärderna. Å andra sidan har det framhållits att många i kriminalvården anser att det kan vara bra att det finns möjlighet att till-gripa tvång, också om man i praktiken sällan gör det. Vidare har man pekat på den omständigheten att om den villkorliga friheten skall accep-teras som ett alternativ till frihetsstraff, så är det inte tillrådligt att slopa möjligheten att ställa vissa krav på den frigivne.

En betydande del av dem som försätts i villkorlig eller ovillkorlig frihet har behov av särskilda stöd- och hjälpåtgärder. Många lider av fysiska sjukdomar eller har mentala problem. Arbetslöshet och bostadsproblem förekommer allmänt. De frigivna behöver framför allt hjälp och stöd i konkreta angelägenheter. Kommittén är enig om att de frigivnas behov av stöd och hjälp bäst tillgodoses inom ramen för en särskild frivårds-organisation som kompletterar den allmänna socialvården och om att frivården bör tilldelas tillräckliga resurser. I de nordiska länderna har den tanken framförts att de särskilda villkoren vid villkorlig frigivning borde slopas. Förslag härom har lagts fram i Finland, Danmark och Sverige. Ännu har man inte tagit definitiv ställning till dessa förslag, men det är inte uteslutet att utvecklingen kommer att gå i den riktningen. Inom kommittén förhåller man sig positivt till tanken att upphäva de särskil-da skötsamhetsvillkoren och grunda kriminalvården i frihet för vill-korligt frigivna på frivillighet.

5.3.2 Övervakningen av villkorligt frigivna

Övervakningen kan tänkas ha antingen ett stödjande eller ett kontrollerande syfte. I det förstnämnda fallet är övervakningens primära mål att förmå den övervakade att använda den service som han ansetts vara i behov av. Samtidigt innebär övervakningen naturligtvis en kontroll av den frigivnes beteende. I det senare fallet har övervakningen ofta starka repressiva drag och syftar främst till brottsprevention.

Om kriminalvården i frihet för villkorligt frigivna baserar sig på frivillighet och den frigivne inte åläggs skötsamhetsvillkor i stöd- eller hjälpsyfte, behövs inte heller övervakning för att fullfölja detta syfte. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till diskussionen i föregående avsnitt.

Mot ett sådant övervakningssystem som uteslutande skulle åsyfta kontroll i brottsförebyggande syfte av villkorligt frigivna kan delvis resas samma rättviseeinvändningar som i föregående avsnitt gjorts mot skötsamhetsvillkoren. Det finns t. ex. en uppenbar risk för att övervakningen kunde bli slumpmässig och träffa socialt ojämnt. Dessa olägenheter kunde likväl möjligen godtas till en viss gräns, om det fanns garantier för att övervakningen skulle ha gynnsam återfallsförebyggande verkan.

Såsom ovan anförts, övervakas i Finland de flesta villkorligt frigivna av polisen. I praktiken sker övervakningen så att den övervakade anmäler sig en eller två gånger i månaden hos polisen. Den finska kriminalvårdskommittén lät under våren 1971 utföra en undersökning av polisövervakningens effekt. Undersökningen gick till så att polisövervakningens praktiskt taget helt upphörde för en tid av sex månader i sju polisdistrikt. I sju andra distrikt skärptes övervakningen för en lika lång tid genom att anmälningfrekvensen ökades. Undersökningen visade enligt kriminalvårdskommittén att återfallsbrottsligheten varken ökade i de förstnämnda polisdistrikten eller minskade i de sistnämnda. Kriminalvårdskommittén hänvisar även till några utländska undersökningar i vilka redovisas för liknande resultat.

Det skulle möjligen kunna antas att övervakningen bör vara ytterst intensiv för att ge gynnsamma resultat i återfallsförebyggande avseende. En intensiv övervakning av villkorligt frigivna, t. ex. skyldighet att anmäla sig flera gånger i veckan, innebär en kännbar tilläggsanktion. Det är varken nödvändigt eller resursmässigt möjligt att samtliga villkorligt frigivna underkastas sådan övervakning. Tillgodoseende av skäliga rättskydds krav förutsätter därför att förutsättningarna för intensiv övervakning är tillräckligt klart och entydigt angivna i lag.

Enligt kommitténs mening finns det inte skäl att förorda en sådan övervakning av villkorligt frigivna i återfallsförebyggande syfte som för närvarande tillämpas i Finland. Kommittén avråder likaså att införa intensiv övervakning för en begränsad grupp av dem som friges vill-

korligt. Det är nog att frihetsstraffets repressiva drag kommer till uttryck vid verkställigheten i fängelse. Dessutom är det inte möjligt att på grundval av en tillförlitlig prognos välja ut de fångar som skall underkastas övervakning (jfr ovan s. 29–30).

Spåtind den 14 mars 1978

Knud Waaben

Armann Snaevarr

Henrik Grönqvist

Arne Haugestad

Holger Romander

NU-serien

1960

1. Teknikerutbildningen i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Del I
2. Fællesinstitutioner i Norden

1961

1. Den nordiske husholdshøgskolen
2. Nordens folkelige akademi
3. Nordisk filmsamarbeid
4. Internordiske flytteattester
5. Nordisk arbetsmarknad för sjöfolk
6. Gemensam lagstiftning i rättstillämpningen
7. Prøvning af dentalmaterialer
8. Kvalifikationskrav för lärartjänster

1962

1. Helsetjeneste for søfarende
2. Nordiskt samarbete inom radio och television
3. Vattenkraften i Torne och Kalix älvar
4. Nordisk bogmarked
5. Sommartid
6. Nordisk arbetsmarknad för tandläkare
7. Beretning om materiale om udviklingslandene
8. Nordiska rådets verksamhet 1952-1961
9. Nordiska sjömäns sociala rättigheter
10. Nordisk statistisk årsbok, 1962

1963

1. Øresundsforbindelsen. I. del
2. Fiske og flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige
3. Opprettelse av "Nordens hus" i Reykjavik
4. Samarbeid mellom de tekniske høyskoler i Norden
5. Bolagsbeskattningen i Norden
6. Nordisk patentlovgivning
7. Betänkanden avg. av Nordiska expertgruppen för vissa utlänningskontrollfrågor. 1-2
8. Nordisk statistisk årsbok, 1963

1964

1. Teknikerutbildningen i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Del II
2. Nordisk etterutdannelse i by- og regionalplanlegging
3. Nordiskt institut för elementarpartikelfysik
4. Invaliditetsvurdering, erstatningsfastsettelse, tabellsystemer m. v. i yrkesskadetrygdene i Norden
5. Nordiska rådets öresundskonferens den 13-15 april 1964
6. Specialistkompetens för nordiska läkare
7. Nordisk investeringsbank
8. Personaleforhold og udgiftsfordeling ved fælleinstitutioner i Norden
9. Slutberetning fra Nordisk samfærdselskomité
10. Nordisk statistisk årsbok, 1964

1965

1. Transportekonomisk forskning i Norden
2. Översikt över lagar tillkomna genom nordiskt samarbete
3. Enkelte mellomriksveger mellom Norge og Sverige
4. Forskning af international politik
5. Afro-asiatiske studier i Norden
6. Utbildning av sjukhusadministratörer i Norden
7. Nordisk forskningskonferens 1965
8. Underlättande för nordiska medborgare att förvärva medborgarskap i annat nordiskt land m. m.
9. Nordic Cooperation. Conference 1965
10. Vägtrafikregler (se 1966:2)
11. Vägtrafikregler. Bilagor (se 1966:3)
12. Nordisk skolordning
13. Femte Nordiska samekonferensen i Tana 1965
14. Yearbook of Nordic Statistics, 1965 (Nordisk statistisk årsbok)

1966

1. La coopération internordique. Conférence 1965
2. Vägtrafikregler
3. Vägtrafikregler. Bilagor
4. Nordisk skattekonferens 1966
5. Europavägförbindelse mellan Finland och Sverige
6. Kontaktmandsseminar 1966
7. Radio- och TV-konferens 1966
8. Den statliga personalpensioneringen i Norden
9. Presseminarium 1966
10. Yearbook of Nordic Statistics, 1966 (Nordisk statistisk årsbok)

1967

1. Nordiskt institut för samhällplanering
2. Nordiskt samarbete inom forskningens och den högre undervisningens område
3. Mellanriksväg Kiruna-Nordnorge
4. Internordisk verkställighet med anledning av beslut rörande vårdnad om barn m. m.
5. Nordiskt institut för videreuddannelse i havekunst og landskabsplanlægning
6. Dansk, norsk og svensk presses indhold af nordisk stof
7. Jagt- og viltvårdskonference 1966
8. Nordiska bestämmelser för skeppsapotek
9. Nordisk skolmatematik
10. Matematik och ingenjörer
11. New School Mathematics in the Nordic Countries
12. Pohjoismaiden koulumatematiikka
13. Konferens om mark- och vattenföroreningar 1967
14. Faste forbindelser over Øresund
15. Om forældelse i nordisk strafferet
16. Boksningens medicinske skadevirkninger
17. Yearbook of Nordic Statistics, 1967 (Nordisk statistisk årsbok)

1968

1. Nordisk patentråd

2. Saltholmsudvalget
3. Saltholmsudvalget, bilag
4. Københavns lufthavns fremtid
5. Handelsdokumentguide
6. Konsumentlogvigning i Danmark, Finland, Norge og Sverige
7. Nordisk samarbejde om lægemidler
8. Nordisk gränsregion
9. Nordic Economic and Social Cooperation. Conference 1967
10. Harmonisering av socialhjälpstiftningen i de nordiska länderna
11. Langtidsplan for Nordforsk
12. Kulturformidling – Mål og midler
13. Samnordisk social utbildning
14. Den obligatoriska skolan i Norden
15. Indstilling om udvidet kernekraftsamarbejde
16. Gränsöverskottskommelse mellan Finland och Sverige
17. Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus
18. La coopération internordique en matières économiques et sociales
19. Yearbook of Nordic Statistics, 1968 (Nordisk statistisk årsbok)

1969

1. Utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete
2. Laajennettu pohjoismainen taloudellinen yhteistyö, alustava mietintö
3. Nordforsks miljövårdsutredning
4. Förslag till utbyggnad av den samnordiska fortbildningen för journalister
5. Konsumentoplysning i undervisningen
6. Sjätte nordiska samekonferensen i Hetta
7. Nordisk gyldighet av førerkort
8. Nordiskt sjukhusfysikersamarbete
9. Nordiskt ämbetsmannamöte i Storlien
10. Nordisk sjömansskattefördelning
11. Udvidet nordisk økonomisk samarbejde
12. Öresundsregionen
13. NORDTRANS
14. Nordisk standardiseringskonferanse i Oslo
15. Nordek, Laajennettu pohjoismainen taloudellinen yhteistyö
16. Läromedelsforskning och undervisningsplanering
17. Expanded Nordic Economic Co-operation
18. Innstilling om internordisk gyldighet av resepter
19. Nordiska rådet, register 1953–1964
20. Nordiska samarbetets organisation
21. Nordic Economic and Cultural Cooperation
22. Yearbook of Nordic Statistics 1969 (Nordisk statistisk årsbok)

1970

1. Samordnad utbyggnadsplanering inom Nordel
2. Uddannelses- og forskningsspørgsmål
3. Prøveløsladelse
4. La coopération internordique en matières économiques et culturelles
5. Nordisk gränsregion, miljövård och urbanisering
6. Konsumentundervisning i skolen

7. Merking av brann- og helsefarlige stoffer
8. Nordisk trafiksäkerhetskonferens i Stockholm
9. Innstilling om harmonisering av skoleordningene i de nordiske land
10. Vägtrafikregler. Reviderat förslag
11. Narkotikaforskning
12. Nordisk kontaktmannamøte i Røros
13. The Organisation of Nordic Co-operation
14. Migrationen mellan Sverige och Finland
15. Nordisk tjänstemannarätt
16. Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden
17. Nordiskt institut för jämförande rättsvetenskap
18. Tentamentsgiltigheten i Norden
19. Autorisation af optikere
20. Nordiskt kulturavtal
21. Uttalanden över betänkandet NORDTRANS
22. Nordisk statutsamling
23. Yearbook of Nordic Statistics, 1970 (Nordisk statistisk årsbok)

1971

1. Forskning med relation till utbildning för åldersklasserna 16–19 år
2. Harmonisering av matematikundervisningen i årskurs 1–6 i de nordiska länderna
3. Konsument- och marknadsföringsfrågor, Konferens 1971
4. Nordiska transportproblem (NORDTRANS)
5. Nordiska ministerrådets arbetsformer
6. Utredning angående information till u-länderna om den nordiska marknaden
7. Studier kring gränsen i Tornedalen
8. Undervisningen i finska i Sverige
9. Avräkning av häktningstid m. m.
10. Nordiska kulturkommissionens slutrapport
11. Samarbetet om ambulanstjänsten inom Nordkalotten
12. Fortbildning av lärare vid socialhögskolorna
13. La coopération internordique dans une perspective européenne
14. Nordiska rådets verksamhet 1952–1970
15. Samordning av den nordiska semesterlagstiftningen
16. TV-konferens i København
17. Rapport til Nordisk Ministerråd fra Organisationskomiteen for nordisk kulturelt samarbejde
18. Nordisk transportöverenskommelse
19. Nordisk presse- och informationskonferens
20. Nordisk statutsamling
21. Yearbook of Nordic Statistics, 1971 (Nordisk statistisk årsbok)

1972

1. Nordic Cooperation in a European Perspective
2. Forsørgerbegrepetts rolle i dagens samfund. Konferens 1972
3. Pressjuridiska lagar i Norden
4. Pressen och de finska invandrarna
5. Nordiska institutioner
6. Könroller och utbildning
7. Nordiskt TV-samarbete

8. Planer för kultursamarbetet åren 1973–1975
9. Nordel-rapport om planeringssamarbete och kraftutbyggnadsplaner
10. Seminarium för riksdagsjournalister i Norden
11. Nordisk statutsamling
12. Yearbook of Nordic Statistics, 1972 (Nordisk statistisk årsbok)

1973

1. Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna
2. Nordiskt kontaktmannamöte i Mariehamn
3. Varedeklarationssamarbeid i Norden
4. Den nordiska allmänheten och det nordiska samarbetet 1973. Attitydundersökning
5. Nordisk miljöskyddskonvention
6. Nordisk pedagogisk specialutbildning av fysioterapeuter
7. Nordiskt samarbete på arbetsmedicinens område
8. Övergripande mål för konsumentundervisning i skolan
9. Konferanse om arbeidsmarkedsforhold
10. Jämförelse mellan förmögenhetsbrotten i den svenska brottsbalken och den danska straffeloven
11. TV över gränserna
12. The Role of The Nordic Countries in European Cooperation
13. Möjligheter til nordiskt samarbete på förskolans område
14. Harmonisering av den obligatoriske engelskundervisning i de nordiske land
15. Oversikt over forsknings- og utviklingsarbeid som gjelder den obligatoriske engelskundervisning i de nordiske land
16. Oversikt over verneområder i Danmark, Finland, Norge og Sverige
17. Harmonisering av den obligatoriske undervisningen i matematik i de nordiska länderna
18. Nordiska hälsovårdshögskolan. Mål och riktlinjer för dess fortsatta verksamhet
19. Politik och journalistik. Journalistseminarium i Mariehamn
20. La rôle des pays nordiques dans la coopération européenne
21. Upphovsrätt 1. Fotokopiering och bandinspelning särskilt inom undervisningsverksamhet
22. Framtida nordiskt samarbete på konsumentområdet
23. Nordisk statutsamling
24. Yearbook of Nordic Statistics, 1973 (Nordisk statistisk årsbok)

1974

1. Sverigefinnarna och deras organisationer
2. Naturorienterande ämnen i grundskolan i Norden, årskurserna 1–6
3. Forslag til Nordisk tentamensgyldighed
4. Grunnskolen i Norden
5. Spesialundervisning i Norden
6. Færøylene i Norden
7. Høyere utdanning av sykepleiere
8. Äldres integration i samhället
9. Kontrollpolitik och narkotika
10. Voksenopplæring i de nordiske land
11. Utbildningsväsendets styrelseformer i Norden
12. Sommertid/Ny normalt看 i Norden
13. De gymnasiale utdannelser i Norden
14. Offentlighetsprinsippets anvendelse på nordiske samarbeidsorganer

15. Utbildningssamarbete i Norden
16. Konsumenttjänster
17. Nordisk specialpedagogisk terminologi
18. Oversættelse/udgivelse af nordisk nabolandslitteratur. Retningslinier for støtte
19. TV över gränserna. Slutrapport
20. Utvärdering av universitet
21. Regionalpolitisk forskning i Norden
22. Nordisk samarbete i turistfrågor
23. Samnordisk vidareutbildning av socialhögskolärare
24. Riktlinjer för nordiskt kulturellt samarbete
25. NORDKOLT. Arbetsrapport, etapp 1
26. Nordisk energisamarbejde
27. Teaterteknik
28. Nordisk statutsamling
29. Yearbook of Nordic Statistics, 1974 (Nordisk statistisk årsbok)

1975

1. Nordisk överenskommelse om förmåner vid sjukdom, havandeskap och barnsbörd
2. Peruskoulu pohjoismaissa
3. Litteratur om nordiskt samarbete
4. Nordisk kommunal rosträtt och valbarhet
5. Bøtesstraffet
6. Nordic Cooperation for Tourism. Proposals for Action
7. Nordisk vuxenundervisning. Symposium
8. Oversikt over forsknings- og utviklingsarbeid som gjelder engelskundervisningen i de nordiske land – 1974
9. Fort- og vidareutbildning för teaterarbetare
10. Nordisk samarbeid om billedkunst
11. STINA-rapport
12. STINA-rapport, bilagor
13. Turistkonferens
14. Langtidsbedømmelse for det allmennkulturelle område
15. Førskole og skole i samvirke
16. Kontaktmandsseminar 1975
17. Fotografisk kemi
18. Arbetsmiljöfrågor. Seminarium
19. Industriellt samarbete i Norden. Journalistseminarium i Århus
20. Kvarkenkonferens
21. NORDINFO
22. Revision av den nordiska trygghetskonventionens bestämmelser om grundpension
23. Merenkurkonferenssi
24. Nordiska tobaksgruppens betänkande
25. Översikt över projekt rörande integrerad specialundervisning i förskolan och grundskolan i de nordiska länderna
26. Suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar
27. Tornion- ja Muonionjokien sekä Könkämäenon suvereniteettisaaret
28. Sprogvidenskab og modersmåls-pædagogik
29. Lukioasteen koulutus pohjoismaissa
30. Samnordisk forskning, utveckling och teknologiförmedling på energiområdet
31. Arbeidets tilpassning til mennesket

32. Grannspråk och minoritetsspråk i Norden. Seminarium
33. A regional approach – a world wide responsibility. Conference
34. Pakollisen englannin kielen opetuksen yhdenmukaistaminen pohjoismaissa
35. NARS. Nordic working group for reactor safety. Recommendations
36. Une approche regionale – une responsabilité mondiale. Conférence
37. Nordisk statutsamling
38. Yearbook of Nordic Statistics, 1975 (Nordisk statistisk årsbok)

1976

1. Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggesektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
- 6 E. ILO and Women in Employment and Occupation
- 6 F. ILO ja naiset työelämässä
7. Aikuiskasvatus Pohjoismaissa
8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete
11. Sjøfartsmedisinsk forskning
12. Seminarium för journalislärare
13. Nabospråksförståelse i Skandinavia
14. Offentliga utredningar i Norden – katalog 1975
15. FoU om engelskundervisning
16. FoU om specialundervisning
17. Flygförbindelser mellan de norra delarna av Norge, Sverige och Finland
18. Specialundervisningens elever
19. Bilmekanikerutbildningen i Norden
20. Glesbygden och kulturutbudet
21. NORDKOLT. Arbetsrapport för etapp II
22. Utkast til nordiske kontraktsbestemmelser for bygge- og anleggsarbeider
23. Produktsäkerhet, Rapoort 1
24. Produktsäkerhet, Rapport 2
25. Nordisk miljö rätt. En översikt
26. Nordisk råvare- og ressursutredning
27. Det politiske demokrati i søkelyset. Konferens
28. Utvidgat nordiskt samarbete inom kärnsäkerhetsområdet
29. Forsøk med EDB-basert litteratursøkning innen psykologi og pedagogikk i Danmark, Finland, Norge og Sverige. NORDDOK prosjekt 17
30. Ekteskap of forsørgelse i Norden
31. Retsbeskyttelse af ligestillingen mellem kvinder og mænd i Norden
32. Oversikt over det nordiske lovsamarbeides utvikling og resultater
33. Nordiskt samarbete inom massmediaforskningen
34. Nordisk statutsamling
35. Yearbook of Nordic Statistics, 1976 (Nordisk statistisk årsbok)

A 1977

1. Nordisk språksekretariat
2. STINA, slutrapport. Allmän del
3. STINA, slutrapport. Teknisk del, text
4. STINA, slutrapport. Teknisk del, bilagor
5. Nordiskt tjänstemannautbyte
6. Arbetsmarknadspolitiken i de nordiska länderna under konjunkturedgången 1975–76
7. Nordisk radio och television via satellit. Statssekreterargruppens slutbetänkande
- 7 F. Pohjoismaisten radio- ja televisio-ohjelmien satelliittilähetys
8. Nordisk radio och television via satellit. Bilagor till den tekniska delrapporten
9. Nordisk radio och television via satellit. Bilagor till den rättsliga delrapporten
10. Godstrafiken i Trondheimsleden
11. Läkemedel och trafik
12. STINA II
13. Tiltak mot ungdomsarbeidsløsheten i de nordiske land
14. Nordisk råvare- og ressourceudredning
15. Förtids- og invalidpension i Norden
16. Nordiska rådet, register 1965–1974
17. Nordisk statutsamling
18. Yearbook of Nordic Statistics, 1977 (Nordisk statistisk årsbok)

A 1978

1. Arbeidsmarkedspolitikens mål og midler i Norden
2. Telemedel
3. Fotokopieringen vid vetenskapliga bibliotek och upphovsrättslagstiftningen: nuläge och framtidsperspektiv
4. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
5. Uthyrnings- och entreprenadföretag i Norden
6. Villkorlig frigivning

B 1977

1. Nordisk radio och television via satellit
2. Nordisk lederuddannelsesprojekt for hotel- og restaurationsfaget
3. Nordiskt kulturcentrum i Finland
4. Nordens Hus på Færøerne
5. Grunnskolen i Norden, 1976
6. Nordisk miljöprovsbank
7. Den nordiska nyhetens väg. Seminarium
8. Seminarium för deltagare i Nordisk Journalistkursus
9. Behandling i institusjoner. Rapport fra det tredje nordiske forskningssymposium om narkotikaproblemer
10. Individualisering av engelskundervisningen
11. Kontrollpolitik och psykofarmaka
12. Forskningens roll för social- och miljövårdspolitiken
13. Englannin kielen opetuksen yksilöistäminen
14. Förorternas kulturliv
15. Datorbaserad informations- och dokumentationstjänst för arbetsmedicin och yrkeshygien

16. Miljöförhållanden vid universitet och högskolor. Konferens
17. Produkters levetid
18. Återkommande utbildning i Norden
- 18E. Recurrent Education in the Nordic Countries
19. Likestilling i arbeid og familieliv
20. Individualisering av matematikundervisningen
21. Matematiikanopetuksen yksilöinti
22. Förskola i glesbygd
23. NOVU – Nordisk voksenundervisningsprosjekt. Slutrapport
24. Integrering i förskolan av handikappade barn/funktionshämjade barn/barn med behov av särskilt stöd och stimulans
25. Straffesystemer i Norden
26. 10:e Nordkalottkonferensen
- 26F. 10. Pohjoiskalottikonferenssi
27. Arbetsmarknadsutbildning i Norden
28. Gjenvinning av kommunalt avfall i Norden
29. Nordiska interfaceprojektet
30. Betald studieledighet i Norden
31. Arbeidsmarked og arbeidsmarkedspolitik i Norden
32. Handlingsprogram för nordiskt samarbete inom byggsektorn
33. Kontaktmannamöte 1977 i Reykjavík
34. Naturgeografisk regionindelning av Norden
35. 16–19-åringarnas utbildningssituation i Norden I: Utbildning och ungdomsarbetslöshet
36. Nordisk radio och television via satellit. Remissammanställning
37. Lærerutdanningen i Norden
38. Jämförande studie av arbetsmarknadsstatistik i Norden
39. Arbetsmarknadspolitiska och socialpolitiska förutsättningar för återkommande utbildning
40. Konsumentundervisning i skolan
41. Nye veier i voksenopplæringen – en kartlegging av forsknings- og utviklingsarbeide i Norden

B 1978

1. Metoder för behandling av kommunalt avfall
2. Kartlegging av undersøkingsressurser i Norden for produktkontroll
3. Jämförelsemetoder i samhällsplanering
4. Förskoleverksamhet för barn under de tre första åren
5. Alkoholpolitik
6. Utbildning av vuxenutbildare – speciellt för behörighetsgivande utbildning
7. Bergenprosjektet. Et nordisk forskningssamarbeid om læreproblemer hos barn
8. Nordiska forskarkurser 1972–1977
9. Informationsverksamhet på yrkesvägledningens område
10. Karakterisering av miljödata
11. Våra grannspråk
12. Nordisk lederuddannelsesprosjekt for hotel- og restaurationsfaget. Delrapport 2
13. Forskningens roll för social- och hälsovårdspolitiken. Del II
14. Inrapportering av olycksfall i hemmen och deras grannskap
15. Filmkulturen i Norden

16. Nordiskt vuxenutbildningssamarbete genom radio och television
17. Skolförvaltning i Norden
18. 16–19 åringenes utdanningssituasjon i Norden II
19. 16–19 åringenes utdanningssituasjon i Norden III
20. Arbetsmarknadsforskning i Norden (4 delar)
21. Sysselsättning, service, trivsel i Kvarkenområdets inland
- 21F. Työllisyys, palvelut, viihtyvyys Merenkurkun alueen sisämaan kunnissa
22. Ny produktionsinriktning – nya jobb
23. Missbrukskarriärer
24. Nordisk teatersamarbejde

