

Effekter av utslussning med elektronisk fotboja

Slutrapport om kriminalvårdens försöksverksamhet åren
2001–2004

RAPPORT 2005:6

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@nj.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-32183-1

Författare: Inka Wennerberg, Fredrik Marklund, Olga Niméus

Omslag: Britton&Britton

Omslagsfoto: Stina Holmberg

Tryck: Edita Norstedts AB 2005

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Vad har hänt sedan den andra delrapporten?	6
IÖV-gruppen återfaller inte i större utsträckning	7
IÖV-utsluss minskar återfall bland äldre	8
Fler utvärderingar behövs	8
Flera länder kombinerar fotboja med andra påföljder	9
Permissioner under tiden med elektronisk fotboja	9
Individuellt anpassade krav	9
Målgruppen för fotboja varierar	10
Graden av misskötsamhet styrs av flera faktorer	10
BRÅ:s bedömning	10
INLEDNING	13
Villkor för IÖV-utsluss	13
Hur IÖV-utsluss går till	14
BRÅ:s uppdrag	14
Syfte och disposition	15
TIDIGARE DELRAPPORTER OCH UTVECKLINGEN DÄREFTER	16
Den första delrapporten	16
Den andra delrapporten	17
Vad har hänt sedan den andra delrapporten?	18
ÅTERFALLSANALYS	21
Frågeställningar	21
Material	21
Återfallsmått	22
Bakgrundsinformation om de studerade grupperna	24
Återfall i brott	24
INTERNATIONELLA EFFEKTUTVÄRDERINGAR	29
Campbell-studien om fotbojans effekter	30
Fotboja för grupper med medelhög eller hög risk för återfall	31
ERFARENHETER FRÅN FYRA ANDRA LÄNDER	33
Front door i Sverige	34
Sverige i jämförelse med fyra andra länder	36
Andra typer av elektronisk fotboja	43
REFERENSER	45
Elektroniska källor	47
BILAGOR	48
Bilaga 1. Beräkning av återfallsrisk	48
Bilaga 2. Matchning av kontrollgrupp	49
Bilaga 3. Analys av metodproblem	50
Bilaga 4. Tabeller och diagram	51
ENGLISH SUMMARY	52

Förord

Det är väl känt att omständigheterna i samband med frigivningen från fängelse har stor betydelse när det gäller risken för återfall i brott. Det är därför viktigt att övergången från anstalt till frihet sker successivt. Mot bakgrund av detta inleddes inom kriminalvården den 1 oktober 2001 en treårig försöksverksamhet med syftet att förstärka frigivningsförberedelserna. Som ett led i försöksverksamheten infördes en möjlighet för intagna att avtjäna den sista delen av ett långt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Detta kallas i vardagligt tal för IÖV-utsluss eller ”elektronisk fotboja”.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har haft i uppdrag av regeringen att i samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen utvärdera försöksverksamheten. Den här rapporten är den sista i en serie på tre.

Fredrik Marklund har genomfört effektstudien i rapporten och Olga Niméus har samlat in det internationella materialet. Effektstudien har vetenskapligt granskats av professor Eckart Kühnhorn och Jan Ahlberg, utredare vid BRÅ. På Kriminalvårdsstyrelsen har Kjell Carlsson, projektledare för IÖV-utsluss, enhetschef Ulf Jonson och byrådirektör Richard Bernsten lämnat värdefulla synpunkter. Rapporten har skrivits av Inka Wennerberg, Fredrik Marklund och Olga Niméus, samtliga utredare vid BRÅ.

Stockholm i mars 2005

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Den 1 oktober 2001 startade kriminalvården en försöksverksamhet med syftet att förstärka frigivningsförberedelserna för intagna på landets anstalter. Som ett led i försöksverksamheten infördes ett nytt utslussningsalternativ för långtidsdömda, IÖV-utsluss (intensivövervakning med elektronisk kontroll). IÖV-utsluss innebär att intagna med minst två års strafftid kan ansöka om att avtjäna den sista delen av fängelsestraffet, en till fyra månader, med elektronisk fotboja i hemmet. Syftet med försöksverksamheten var att göra övergången mellan anstalt och frihet mer successiv och att därmed förebygga återfall i brott. Genom IÖV-utsluss får långtidsdömda möjlighet att vistas ute i samhället med mer stöd och kontroll än de får efter den villkorliga frigivningen.

BRÅ har haft i uppdrag av regeringen att i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen utvärdera försöksverksamheten. Den här rapporten är den sista i en serie på tre¹. I denna slutrapport presenteras en analys som visar om IÖV-utsluss har haft några effekter på återfall i kriminalitet. En grupp intagna som avslutat sin fängelsevistelse med IÖV-utsluss jämförs med en motsvarande (matchad) kontrollgrupp, för att studera eventuella skillnader vad gäller återfall i brott. Rapporten innehåller även en inventering av andra internationella effektutvärderingar på området. Vidare görs en jämförelse av hur elektronisk fotboja används inom påföljdssystemet i Sverige i förhållande till fyra andra länder: Holland, England, Frankrike och Kanada. I den internationella delen ingår både elektronisk fotboja som ersättning för kortare fängelsestraff (front door) och elektronisk fotboja i slutet av ett längre fängelsestraff (back door). Detta motiveras framför allt av två saker. Det första skälet är att den utökade användning av elektronisk fotboja, som trädde i kraft den 1 april år 2005, omfattar båda dessa former (se nästa stycke). Det andra skälet är att de metaanalyser som har gjorts, inkluderar båda formerna. Även de utvärderingar som finns i andra länder behandlar i många fall båda formerna av elektronisk fotboja.

Vad har hänt sedan den andra delrapporten?

År 2004 ansökte 238 personer om IÖV-utsluss och 155 personer (65 procent) beviljades denna utslussningsform. Detta innebär att antalet ansökningar har ökat sedan år 2003 till ungefär samma nivå som för år 2002. Trots att *andelen* personer som beviljats IÖV-utsluss har varierat, så ligger *antalet* personer som fått sina ansökningar beviljade mellan åren 2002–2004 på ungefär samma nivå.

Den andra delrapporten visade att den grupp som fick IÖV-utsluss under år 2003 var mer hjälpbehövande och mer brottsbelastad än tidigare. Hur gruppen med intagna som fått IÖV-utsluss ser ut därefter går dock inte att få fram, då sådana uppgifter inte samlats in för år 2004. De officiella

¹ Tidigare rapporter som publicerats är "Fängelse i frihet", BRÅ-rapport 2003:4 och "Ett steg på väg mot frihet", 2004.

kriterierna för kriminalvårdens risk- och säkerhetsbedömning har dock inte förändrats.

Den 1 april år 2005 utvidgades verkställigheten med IÖV-utsluss och elektronisk fotboja i stället för korta fängelsestraff (IÖV, intensivövervakning med elektronisk kontroll)². Utvidgningen innebär att intagna med minst ett och ett halvt års strafftid kan ansöka om att få avtjäna upp till fyra månader med IÖV-utsluss och att intagna med minst två års strafftid kan få avtjäna upp till sex månader med IÖV-utsluss. När det gäller IÖV kommer dömda med upp till sex månaders fängelse att få möjlighet att avtjäna straffet med elektronisk fotboja i hemmet.

IÖV-gruppen återfaller inte i större utsträckning

En grupp intagna som avslutat sin fängelsevistelse med IÖV-utsluss jämförs med en motsvarande (matchad) kontrollgrupp. IÖV-gruppen består av 260 intagna som avslutade intensivövervakningen under perioden november 2001–juni 2003. Kontrollgruppen består av 260 intagna med minst två års strafftid, som inte har haft IÖV-utsluss. Personerna i kontrollgruppen frigavs från anstalt under perioden maj 2001–april 2002 och är matchade med avseende på antal lagförda brott fem år före aktuell fängelsedom och förväntad återfallsrisk. Eventuella skillnader mellan grupperna vad gäller återfall i brott studeras sedan genom jämförelser med den lagförda brottsligheten under upp till ett år efter villkorlig frigivning. Återfall i brott mäts med hjälp av fem olika mått: ny lagföring, ny fängelsedom, antal nya lagföringar, antal brott i nya lagföringar och tid till ny lagföring.

Andelen som återföll av dem som haft IÖV-utsluss var låg. Det var endast 11 procent av dem i IÖV-gruppen som blev lagförda på nytt under uppföljningsperioden. I kontrollgruppen var det 15 procent. Skillnaden i återfall mellan de två grupperna är dock inte statistiskt signifikant, vilket innebär att det kan röra sig om en slumpmässig skillnad. Det behövs fortsatta utvärderingar för att få en säkrare bild av för vilka grupper IÖV-utsluss kan ha positiva effekter på återfall i brott. Det man redan nu vågar säga är dock att utslussverksamheten inte inneburit att återfallen ökat.

Inte heller när det gäller antalet lagföringar och antalet brott, som de som återfallit blivit dömda för, fanns det några signifikanta skillnader mellan de två grupperna. Den grupp som fick IÖV-utsluss återföll senare än kontrollgruppen. Skillnaden var dock inte statistiskt signifikant.

Sammanfattningsvis har effektutvärderingen totalt sett inte kunnat visa signifikanta skillnader när det gäller återfall mellan dem som fått IÖV-utsluss och en jämförbar kontrollgrupp.

² I Sverige benämns detta IÖV, men i internationella sammanhang kallas det front door.

IÖV-utsluss minskar återfall bland äldre

När materialet bryts ner i mindre grupper utifrån återfallsrisk och ålder finns dock vissa signifikanta skillnader. Om materialet delas in i tre grupper utifrån risk för återfall i brott, framgår att gruppen med lägst risk (mindre än tio procent) återfaller i signifikant lägre utsträckning än motsvarande kontrollgrupp. Vid kontroll av bakgrundsvariablerna visar det sig att det främst är två saker som skiljer gruppen med lägst återfallsrisk från de andra två grupperna: tidigare brottsbelastning och ålder. Gruppen med lägst återfallsrisk hade i genomsnitt färre lagföringar och personerna i gruppen var i genomsnitt äldre än de i de två andra grupperna. För att kontrollera vilken av dessa två variabler som främst förklarar skillnaden i återfall i brott, delades materialet in i två grupper utifrån tidigare brottsbelastning. Där fanns dock inga signifikanta skillnader. När materialet i stället delades in i två delar utifrån ålder framträdde dock en mer markant skillnad. Det visar sig att det är bland de äldre i IÖV-gruppen som man kan se tydliga positiva effekter på återfall i jämförelse med kontrollgruppen. Endast sex procent återföll i IÖV-gruppen med äldre jämfört med 16 procent i motsvarande kontrollgrupp. Skillnaden är statistiskt signifikant.

Fler utvärderingar behövs

BRÅ har undersökt vilka internationella effektutvärderingar som finns på området. Två sammanställningar av forskningen har identifierats. Den ena är en pågående metaanalys inom ramen för Campbell Collaboration³ som görs av Marc Renzema. Den andra sammanställningen är en artikel av samma författare tillsammans med Evan Mayo-Wilson⁴. Artikeln avser endast utvärderingar som rör front door för grupper med medelstor eller hög risk för återfall i brott och back door för alla typer av grupper.

Av de två sammanställningarna framgår att antalet studier om elektronisk fotboja haft effekter på återfall är mycket begränsat. Endast ett tiotal effektstudier inrymmer någon form av acceptabel kontrollgrupp. Antalet randomiserade studier är ännu färre till antalet. Sammantaget visar de två sammanställningarna att det inte finns något stöd för att elektronisk fotboja vare sig ökar eller minskar andelen som återfaller i brott i jämförelse med de alternativ som studerats.

Författarnas främsta slutsats är att det behövs fler och bättre utvärderingar när det gäller elektronisk fotboja och dess effekter på återfall i brott, för att veta hur verkställigheten ska utformas optimalt. Studierna bör också, som i BRÅ:s utvärdering, mer utförligt beskriva vilka komponenter som ingår i den elektroniska övervakningen. Sannolikt är dock att förutsättningarna för att uppnå effekter ökar om elektronisk fotboja kombineras med andra insatser som behandling eller daglig sysselsättning.

³ Campbell Collaboration är ett internationellt nätverk av forskare som arbetar med systematiska kunskapsöversikter om effekter av insatser inom områdena socialt arbete, skola och kriminalvård.

⁴ Artikeln är antagen för publicering i Journal of Experimental Criminology våren 2005.

Flera länder kombinerar fotboja med andra påföljder

I rapporten beskrivs även hur elektronisk fotboja används inom påföljds-systemet i fyra andra länder: Holland, England, Frankrike och Kanada. Dessa länder valdes ut därför att det där fanns utvärderingar gjorda inom området.

Elektronisk fotboja finns huvudsakligen i två olika former: som ersättning för ett kortare fängelsestraff (*front door*) eller som en form av utslussning i slutet av ett fängelsestraff (*back door*). I Sverige och Frankrike är *front door* ett alternativt sätt att verkställa en fängelsestraff som beslutas av kriminalvården. I England och Kanada utdöms *front door* däremot av domstol som en egen påföljd. Även i Holland utdöms *front door* av domstol som en påföljd, men där pågår för närvarande även en försöksverksamhet som ger möjlighet för kriminalvården att låta personer som dömts till högst tre månaders fängelse verkställa detta med elektronisk fotboja.

När det gäller *front door* kombineras elektronisk fotboja i en del länder med någon annan påföljd i frihet. I Holland till exempel kan man i vissa fall få elektronisk fotboja i kombination med en samhällstjänst. Målgruppen är då personer som skulle fått ett fängelsestraff på mellan sex och tolv månader och där enbart samhällstjänst inte skulle varit tillräckligt ingripande. I Saskatchewan i Kanada är den elektroniska övervakningen ett delmoment av skyddstillsyn. Där kan man dömas till skyddstillsyn med eller utan elektronisk fotboja. Även i England finns, inom ramen för *front door*, möjlighet att kombinera elektronisk fotboja med andra påföljder, exempelvis samhällstjänst eller skyddstillsyn.

Permissioner under tiden med elektronisk fotboja

Det finns möjlighet för klienter med elektronisk fotboja att i varierande grad få "fri tid" då de kan lämna hemmet, i likhet med permissioner som ges från anstalt. I Holland har man valt ett system där sådana permissioner ingår mer systematiskt, både för *front door* och *back door*. Normalt startar de dömda med 2–4 timmars permission per helgdag och tiden utökas sedan successivt förutsatt att den dömda sköter sig. Efter tre månader kan man få en ledig helg och personer som har elektronisk fotboja mer än fem månader kan få varannan helg ledig.

I Frankrike görs en individuell bedömning av i vilken omfattning den dömda ska få permissioner. I en fransk utvärdering av elektronisk fotboja fick cirka 80 procent av de dömda tillåtelse att lämna bostaden på helger.

Individuellt anpassade krav

I de flesta studerade länder ställs även andra krav än att personen enbart får "husarrest" under vissa tider på dygnet med elektronisk fotboja. I England infördes i april 2005 en ny modell för *front door*, "community order", som

gör det möjligt att mer individuellt anpassa de krav som ställs under verkställigheten. De krav som kan inrymmas under den elektroniska övervakningen är bland annat obetalt arbete, programverksamhet eller missbruksvård. Domstolen bestämmer sedan vilka av dessa krav som ska gälla för den person som döms.

Även i Frankrike finns möjlighet att individuellt anpassa de krav som ställs under den elektroniska övervakningen både för front door och back door. Exempel på krav är arbete, studier, medicinsk behandling eller att bidra till familjens försörjning genom att exempelvis betala underhåll.

Målgruppen för fotboja varierar

De olika länderna har valt relativt varierande målgrupper för elektronisk fotboja. När det gäller exempelvis back door har Sverige hittills haft en målgrupp med speciellt gynnsamma förutsättningar. Andelen missbrukare har varit låg och majoriteten var inte tidigare dömda. I Newfoundland i Kanada har man i stället valt ut en målgrupp för back door med medelstor risk för återfall i brott, där drygt 70 procent tidigare hade suttit i fängelse. Även vad gäller vilken typ av brott som personerna i målgruppen är dömda för, fanns skillnader. I Sverige var sexualbrottslingar överrepresenterade i den grupp som fick utslussning med elektronisk fotboja. I England däremot utsluts vissa typer av sexualbrott helt när det gäller back door.

Graden av misskötsamhet styrs av flera faktorer

I vilken grad den elektroniska övervakningen fick avbrytas på grund av misskötsamhet varierade mellan de olika länderna. För front door varierade andelen avbrott från 6 procent i Sverige till 15 procent i England. För back door varierade andelen avbrott från 5 procent i England till 13 procent i Newfoundland. Sverige hade i de studerade utvärderingarna en jämförelsevis låg nivå av misskötsamhet, där endast 6 procent avbröt verkställigheten på grund av misskötsamhet, både vad gäller front door och back door. Graden av misskötsamhet beror naturligtvis i stor utsträckning på vilken målgrupp ett land har. Men det finns även andra faktorer som påverkar: vilka krav som ställs, graden av kontroll och hur tolerant man är mot avvikelser.

BRÅ:s bedömning

MEST POSITIVA EFFEKTER AV IÖV-UTSLUSS

Sammanfattningsvis är det en positiv bild som framträder från försöksverksamheten med IÖV-utsluss:

- Det är få som missköter sig.
- De som haft IÖV-utsluss har fått en förbättrad social situation särskilt när det gäller arbete och bostad.

- Man kan säga säkert att IÖV-utsluss totalt sett inte har några negativa effekter på återfall. Andelen som har återfallit i brott inom ett år efter IÖV-tidens slut är endast elva procent.
- Vissa grupper av dem som fått IÖV-utsluss har återfallit i signifikant lägre utsträckning än kontrollgruppen. Det gäller gruppen som har den lägsta risken för återfall och i synnerhet gruppen som är lite äldre, när de inleder utslussningen (minst 38 år). Den senare gruppens återfallsfrekvens är tio procentenheter lägre än frekvensen i kontrollgruppen.
- Eventuellt kan det också finnas positiva effekter på återfall för hela gruppen som fått IÖV-utsluss, men det kan utläsas först när antalet som haft denna form av utslussning blivit större.

De positiva resultaten är en god utgångspunkt för den utvidgning av målgruppen som har införts för både IÖV-utsluss och elektronisk fotboja som alternativ till ett kortare fängelsestraff (IÖV). BRÅ kommer dock, på samma sätt som hittills skett, på uppdrag av regeringen att utvärdera om denna typ av verkställighet även fungerar för de nya målgrupperna.

VAD ÄR VIKTIGT ATT TÄNKA PÅ MED ANLEDNING AV UTVIDGNINGEN?

Det bör även i fortsättningen göras en noggrann bedömning av de personliga förutsättningarna hos de sökande. Det innebär inte att alla ”riskfall” behöver sorteras bort, men det är viktigt att det görs en medveten analys av risken och om denna risk är värd att ta.

Viktigt med anledning av utvidgningen:

- Överväg möjligheterna att i ökad utsträckning individualisera kontrollnivån utifrån den enskilde klientens risk och behov.
- Fortsätt att utveckla arbetet med att hjälpa dem som behöver få en meningsfull sysselsättning, som kan utgöra en språngbräda till fortsatt arbete efter frigivningen.
- Gör det möjligt att få permission från intensivövervakningen under helgerna, både vid IÖV-utsluss och vid längre tider med elektronisk fotboja som ett sätt att verkställa kortare fängelsestraff (IÖV). Särskilt viktigt är det att det skapas möjlighet till permissioner vid IÖV-utsluss. Med dagens utformning avstår en del personer i målgruppen från att ansöka eftersom de uppfattar detta utslussningsalternativ som mer frihetsin- skränkande och därmed mindre attraktivt än alternativet frigång eller att vara på en öppen anstalt och ha regelbundna permissioner.

HUR BÖR AVVÄGNINGEN MELLAN RISK OCH BEHOV GÖRAS?

Den grupp som har fått IÖV-utsluss i Sverige har mycket låg risk för återfall. Det framgår av BRÅ:s studie där återfallen inom ett år för gruppen som helhet uppgår till elva procent. Att återfallsnivån är låg hänger samman både med att gruppen som har minst två års strafftid totalt sett har en jämförelsevis låg återfallsfrekvens (23 procent) och att det är de med lägst risk som väljs ut för IÖV-utsluss. Det är en strängare begränsning av målgruppen än i flera av de andra länderna, både när det gäller strafftid och

individuell återfallsrisk. Där används oftare elektronisk fotboja som ett alternativ till grupper med ”medelhög” risk för återfall.

BRÅ:s effektutvärdering tyder på att det är den lite äldre gruppen utan tidigare domar som hittills tycks ha påverkats mest positivt av IÖV-utsluss när det gäller återfall. Det skulle tala för att man i fortsättningen främst bör inrikta sig på grupper med den profilen. Man bör dock komma ihåg att risken för återfall inte tycks ha *ökat* bland de yngre med tidigare domar bakom sig. Därför finns det enligt BRÅ:s mening skäl att var öppen för att bevilja IÖV-utsluss även för dem med något högre återfallsrisk, om de ansöker om att få avsluta strafftiden på det sättet. Det finns också skäl för både kriminalvården och BRÅ att gå vidare och på olika sätt analysera resultaten i effektstudien. Särskilt viktigt är det att se om verksamheten behöver utvecklas för att bättre möta behoven hos de yngre i målgruppen.

BRÅ kommer att fortsätta att utvärdera effekterna av IÖV-utsluss, när nu verksamheten utvidgas till en bredare grupp. Den fortsatta utvärderingen ger förhoppningsvis ytterligare kunskap om hur IÖV-utsluss kan utnyttjas på bästa sätt.

ELEKTRONISK FOTBOJA KAN FÖRSTÄRKA SAMHÄLLSTJÄNST OCH SKYDDSTILLSYN

Genomgången av hur elektronisk fotboja tillämpas i andra länder visar att både målgrupp och utformning varierar. Bland annat är det intressant att konstatera att man i en del länder försöker kombinera elektronisk fotboja med andra frivårdspåföljder, inom ramen för front door. I Saskatchewan i Kanada kan elektronisk fotboja användas för att ”förstärka” skyddstillsyn och därmed minska risken för misskötsamhet under skyddstillsynen. I Holland kan elektronisk fotboja i vissa fall användas i kombination med samhällstjänst för att förstärka staffvärdet, då enbart samhällstjänst inte anses som en tillräckligt ingripande påföljd. Elektronisk fotboja i kombination med samhällstjänst kan användas som ersättning för något längre fängelsestraff än vad som hittills har varit fallet i Sverige. Även i England kan elektronisk fotboja förekomma i samband med andra påföljder som till exempel skyddstillsyn och samhällstjänst. Exempelen visar att elektronisk fotboja kan fungera som en av flera insatser i kombination, för att både öka dess individualpreventiva effekt och för att förstärka straffvärdet. Tanken att domstolen i varje enskilt fall ska kunna skraddarsy olika kombinationer av insatser och krav har också varit vägledande för den nya frivårdspåföljden ”community order” som infördes i England i april 2005. I denna påföljd kan elektronisk fotboja utgöra en av tolv möjliga insatser/krav, som nyinförts i England. Enligt BRÅ:s bedömning finns det skäl för Sverige att fortsätta följa erfarenheterna av dessa alternativ i andra länder för att få ett bättre underlag kring hur den svenska modellen för front door kan utvecklas.

Inledning

Den 1 oktober 2001 inleddes, på regeringens uppdrag, en treårig försöksverksamhet inom kriminalvården. Syftet med försöksverksamheten var att strukturera och intensivifiera arbetet med frigivningsförberedelser. En viktig målsättning var att intagna med långa strafftider skulle få någon form av utslussning i anslutning till frigivningen. Bakgrunden till försöksverksamheten var att en stor andel av dem som frigives från fängelse återfaller i brott. Tidigare forskning har visat att den första tiden efter villkorlig frigivning är en kritisk period när det gäller risken för återfall i brott. Det är därför viktigt att övergången från anstalt till frihet sker successivt.

Tidigare hade det huvudsakligen funnits tre olika former av utslussning:

- genom att den intagne övergår från sluten till öppen anstalt
- genom frigång, där den intagne arbetar utanför anstalt men bor på anstalten
- genom placering på behandlingshem eller familjehem enligt 34 § KvaL.

Inom ramen för försöksverksamheten infördes ytterligare en möjlighet för gradvis utslussning. Intagna med minst två års strafftid fick möjlighet att avtjäna den sista tiden av fängelsestraffet i sin bostad genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det kallas i vardagligt tal för IÖV-utsluss eller elektronisk fotboja⁵. Under tiden har den intagne en daglig sysselsättning, vanligen i form av arbete eller studier. Den intagne är föremål för täta kontroller, men erhåller även mer stöd från kriminalvården än vad som är normalt för villkorligt frigivna. Syftet är att på sikt minska risken för återfall i brott.

Villkor för IÖV-utsluss

Intagna med minst två års strafftid kan ansöka om att få avtjäna sista delen av sitt fängelsestraff med hjälp av elektronisk fotboja i hemmet. Tiden som kan beviljas för IÖV-utsluss är mellan en och fyra månader⁶.

För att en ansökan ska beviljas krävs att den intagne har tillgång till bostad, telefon, elektricitet och godkänd sysselsättning. Kriminalvården ska stödja den intagne när det gäller att skapa förutsättningar för IÖV-utsluss. Den intagne måste också inom ramen för sin förmåga vara aktiv för att uppnå dessa förutsättningar. Därutöver läggs stor vikt vid att tillgodose samhällsskyddet, det vill säga minimera risken för återfall i brott under IÖV-utsluss. I lagen om kriminalvård i anstalt anges att IÖV-utsluss inte får beviljas om det finns risk för att den intagne avviker, återfaller i brott eller missbrukar alkohol eller andra droger.

⁵ Vi har valt att kalla det IÖV-utsluss i den svenska utvärderingen och back door i de internationella jämförelserna.

⁶ Från och med den 1 april år 2005 har intagna med minst ett och ett halvt års strafftid möjlighet att få elektronisk fotboja mellan en och fyra månader i slutet av strafftiden och intagna med minst två års strafftid kan få elektronisk fotboja mellan en och sex månader.

Även andra skäl kan tala emot att IÖV-utsluss beviljas. Hit hör till exempel att den intagne har begått brott som till sin karaktär kan utövas i eller från bostaden. Ett annat skäl kan vara att brottet riktats mot sammanboende. Utländsk medborgare som ska avvisas eller utvisas bör i regel inte heller beviljas verkställighet utanför anstalt. Den intagne bör också ha skött permission med övernattnings på egen hand innan IÖV-utsluss beviljas.

Hur IÖV-utsluss går till

En intagen som vill avtjäna slutet av sin strafftid genom IÖV-utsluss ska inge en skriftlig ansökan om detta till anstalten. Därifrån skickas ansökan vidare till frivården, som gör en utredning, upprättar förslag till plan för IÖV-utsluss och förslag till beslut. Av utredningen ska framgå såväl anstaltens som frivårdens bedömning. Detta underlag sänds sedan till Kriminalvårdsstyrelsen för beslut.

När IÖV-utsluss har beviljats är det frivården, som ansvarar för själva verkställigheten; vilka regler, tider och aktiviteter som ska gälla. När IÖV-utsluss startar fäster frivården den elektroniska manschetten, fotbojan, kring den intagnes vrist och installerar övervakningsutrustningen i bostaden. Via en mottagare är fotbojan kopplad till den intagnes telefon, som i sin tur står i förbindelse med en riksomfattande databas. Fotbojans enda funktion är att kontrollera om personen är i hemmet eller inte. Om den intagne lämnar eller kommer till bostaden på tider som skiljer sig från det uppgjorda tidsschemat, går ett larm till centraldatorn och jourhavande tjänsteman på frivården underrättas.

Övervakning utanför bostaden sker i regel med hjälp av frivårdspersonal eller särskilt utsedda lekmannakontrollanter. De gör oanmälda besök i hemmet eller på arbetsplatsen. Den dömdes närvaro på arbetsplatsen kontrolleras av en särskilt utsedd kontaktman. Omfattningen av kontrollerna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Om den intagne missköter sig allvarligt, till exempel genom att använda alkohol eller andra droger, avbryts IÖV-utsluss med omedelbar verkan. Även upprepade mindre förseeringar kan leda till att IÖV-utsluss upphävs. Den intagne förs då till häkte eller anstalt.

BRÅ:s uppdrag

BRÅ har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten med IÖV-utsluss. Redovisningen till regeringen sker i form av två delrapporter och en slutrapport. Detta är slutrapporten.

- Den första delrapporten redovisades för regeringen den 1 april 2003. Den innehöll en beskrivning av försöksverksamheten, som ett underlag för att bedöma behovet av eventuella korrigeringar av regelverk och rutiner (BRÅ, 2003).
- Den andra delrapporten redovisades den 1 april 2004. Den innehöll en beskrivning av försöksverksamhetens effekter på de intagnas sociala situation (BRÅ, 2004).

- Slutrapporten redovisades den 1 april 2005. Den har studerat om och i så fall hur IÖV-utsluss har påverkat risken för återfall i brott. Rapporten innehåller även en sammanställning av den internationella forskningen avseende effektutvärderingar. Slutligen finns en beskrivning av hur elektronisk fotboja tillämpas i fyra andra länder i jämförelse med Sverige.

Syfte och disposition

Rapporten innehåller först en sammanfattning av de två första delrapporterna och en beskrivning av vad som har hänt på området sedan den andra delrapporten publicerades den 1 april 2004.

Syftet med rapporten är, enligt regeringens uppdrag, att undersöka om och i så fall hur IÖV-utsluss har påverkat risken för återfall i brott. BRÅ har därför studerat i vilken utsträckning dömda som avslutar fängelsestraffet med IÖV-utsluss återfaller i brott, i jämförelse med en motsvarande kontrollgrupp.

Effektutvärderingen bygger på ett relativt litet material, som gör det svårt att dra säkra slutsatser. Därför har BRÅ också undersökt vilka resultat som nåtts i effektutvärderingar av elektronisk fotboja i andra länder.

Den sista delen av rapporten är en jämförelse av de erfarenheter av övervakning med elektronisk fotboja som finns i ett antal andra länder: Holland, England, Frankrike och Kanada. Dessa länder jämförs med Sverige inom ett antal områden. Syftet med denna del av rapporten är att sätta in Sveriges erfarenheter i ett större perspektiv och ge ett bredare underlag till framtida beslut om hur elektronisk fotboja kan användas som en del av påföljdssystemet.

De internationella avsnitten i rapporten omfattar både elektronisk fotboja i stället för ett kortare fängelsestraff och elektronisk fotboja i slutet av ett fängelsestraff. Detta motiveras framför allt av två saker. Det första skälet är att den utökade användning av elektronisk fotboja, som trädde i kraft den 1 april år 2005 (se nästa kapitel), omfattar båda dessa former. Det andra skälet är att de metaanalyser som har gjorts, inkluderar båda formerna. Även de utvärderingar som finns i andra länder behandlar i många fall båda formerna av elektronisk fotboja.

Tidigare delrapporter och utvecklingen därefter

Den första delrapporten

Den första delrapporten beskriver verksamheten med IÖV-utsluss under de första åtta månaderna. Den bygger på jämförelser mellan tre grupper av intagna; de som beviljades IÖV-utsluss, de som fick avslag och de som avstod från att ansöka om IÖV-utsluss.

Rapporten visade att verksamheten dittills varit ganska liten. Under år 2002 beviljades 151 personer IÖV-utsluss. 40 procent av de långtidsdömda hade ansökt om IÖV-utsluss och ungefär hälften av ansökningarna beviljades⁷.

De som beviljades IÖV-utsluss hade en mer gynnsam bakgrund än övriga långtidsdömda. Det var få som var tungt kriminellt belastade. Endast tio procent var dömda fler än en gång tidigare. Missbruk var inte heller särskilt vanligt. Endast 16 procent av de dömda hade missbruksproblem i början av strafftiden. Även i övrigt hade IÖV-gruppen en mer gynnsam situation. De hade högre utbildning och var i större utsträckning gifta eller sammanboende än den grupp intagna som inte ansökte om IÖV-utsluss. De hade även en bättre social situation gällande bostad, sysselsättning och försörjning.

Personerna i IÖV-gruppen var i större utsträckning dömda för sexualbrott och ekonomiska brott än de som inte hade ansökt om IÖV-utsluss.

Under verkställigheten har klienterna möjlighet att delta i särskilda aktiviteter – obligatoriska och frivilliga. Den ”fria tid” som klienterna har inryms i de frivilliga aktiviteterna, vars innehåll kan hållas relativt öppet och styras av klienternas önskemål. Antalet timmar som klienten har ”fri tid” är till en början högst sex timmar per vecka, men utökas successivt med två timmar varje månad upp till högst tolv timmar per vecka.

Under verkställigheten kontrollerar frivården klienterna genom oanmälda hembesök samt besök och telefonsamtal till arbetsplatsen. Antalet kontroller var vanligen mellan två och fyra i veckan, men varierade kraftigt.

Majoriteten av klienterna var nöjda med verkställigheten. De hade i de flesta fall valt IÖV-utsluss för att vara tillsammans med familjen eller för att få bo hemma. Flertalet hade önskat IÖV-utsluss under en längre tid än fyra månader.

Endast sex procent av dem som fått IÖV-utsluss misskötte sig och fick återföras till häkte eller anstalt. De som avstått från att ansöka om IÖV-

⁷ Av de ursprungliga 315 ansökningarna under år 2002 avskrevs 79, oftast därför att den intagne själv drog tillbaka sin ansökan. När dessa räknas bort återstår 236 ansökningar, som utgör nettoantalet. Av dessa beviljades 64 procent.

utsluss, ansåg att det var för mycket regler och kontroll och att frihetsinskränkningen var för stor jämfört med exempelvis frigång⁸.

BRÅ:s bedömning var att gruppen för IÖV-utsluss borde kunna utökas. Detta genom att till exempel acceptera en något större risk vid bedömningarna av vilka som ska beviljas IÖV-utsluss. Syftet med försöksverksamheten var att pröva om utslussning med elektronisk fotboja kan förebygga återfall i brott, vilket är lämpligast att pröva med en grupp som har en högre risk än den nuvarande målgruppen. Ett annat sätt att utvidga gruppen var enligt BRÅ att öka attraktionskraften för IÖV-utsluss till exempel genom bättre information och fler permissioner. Ytterligare ett förslag för att utvidga gruppen var att sänka straffidsgränsen till ett och ett halvt år (från två år).

Den andra delrapporten

När den andra delrapporten publicerades hade antalet intagna, som ansökte om IÖV-utsluss, minskat från 236 sökande år 2002 till 197 sökande 2003. Andelen beviljade ansökningar hade dock ökat under samma period, vilket innebar att antalet intagna som påbörjat IÖV-utsluss var ungefär lika många år 2003 som året innan. Den grupp som beviljades fotboja år 2003 var något mer brottsbelastad och mer hjälpbehövande än föregående år. Andelen personer, sex procent, som fick återinföras till anstalt på grund av misskötsamhet var däremot oförändrad.

I den andra delrapporten beskrivs och analyseras hur den sociala situationen utvecklats för de klienter som beviljats IÖV-utsluss. Både klienter och sammanboende familjemedlemmar har intervjuats om sin upplevelse av IÖV-tiden.

Av rapporten framgår att drygt hälften av klienterna hade fått kriminalvårdens hjälp med att uppfylla kriterierna för IÖV-utsluss. I de flesta fall rörde det sig om hjälp med sysselsättning och försörjning. Vid en uppföljning sex månader efter villkorlig frigivning, hade andelen klienter med egen bostad och arbete med lön ökat markant.

Tabell 1. Den sociala situationen vid starten för IÖV-utsluss respektive 6 månader efter villkorlig frigivning (VF).

Andel klienter som har (%):	Vid IÖV-start	6 månader efter VF
Egen bostad	52	72
Arbete med lön	31	56

Även de familjemedlemmar som intervjuats var övervägande positiva till IÖV-utsluss. De tyckte att det var "bättre att ha honom hemma". Många ansåg att det var bra för barnen och de flesta var nöjda med frivården och kontrollanterna⁹.

⁸ Frigång (enligt 11 § Kval) är ett annat utslussningsalternativ som innebär att den intagne under arbetstid utför arbete, studier eller annan sysselsättning utanför anstalten. Frigång innebär till skillnad från IÖV-utsluss att den intagne är inne i en permissionsgång.

⁹ Bortfallet i intervjuundersökningen var 40 procent, men bilden liknar i stort den som ges i andra undersökningar.

BRÅ:s bedömning var att den positiva bilden av de intagnas sociala situation delvis kunde vara en urvalseffekt, men såg det även som troligt att kontrollen i kombination med hjälpinsatserna haft betydelse: ”De som beviljas IÖV-utsluss är en grupp motiverade klienter som är inställda på att förbättra sin situation och som skulle ha gjort det även om de inte hade haft elektronisk fotboja. Men även om klienterna är motiverade, kan de behöva samhällets hjälp för att klara sig. Den hjälp som IÖV-utsluss kan bistå med består dels av praktisk hjälp att hitta sysselsättning och försörjning, dels av den *korsett* av kontroll som inryms i verkställigheten”.

BRÅ FÖRESLOG FÖRHANDBESKED OCH EN UTÖKNING AV DEN FRIA TIDEN

I den andra delrapporten gav BRÅ ett antal förslag på hur IÖV-utsluss kunde förbättras. Förslagen grundade sig på en serie seminarier med deltagare från kriminalvården.

Vid seminarierna framkom en del problem vad gäller beslutsprocessen för IÖV-utsluss. Frivården, som ansvarar för utredningen av IÖV-utsluss, lade i många fall ner mycket tid på att hjälpa klienter att ordna bostad och sysselsättning. En tredjedel av alla ansökningar avslogs dock, främst på grund av den risk- och säkerhetsbedömning som gjordes av Kriminalvårdsstyrelsen. BRÅ föreslog i den andra delrapporten att låta införa ett beslutssystem i två steg med förhandsbesked och slutgiltigt besked om IÖV-utsluss.

Enligt BRÅ:s bedömning var ett viktigt skäl till att många intagna avstod från att ansöka om IÖV-utsluss förmodligen bristen på permissioner. Det stränga tidschemat gjorde det svårt att uträtta enklare ärenden som att gå på posten. BRÅ föreslog därför att klienterna skulle ges ”fri tid” i likhet med permission från öppen anstalt. Ett annat förslag var att utöver permissionerna införa ett antal fria timmar i veckan för att den intagne skulle kunna uträtta enkla ärenden (BRÅ, 2004).

Vad har hänt sedan den andra delrapporten?

Den minskning av antalet ansökningar till IÖV-utsluss som presenterades i den förra delrapporten den 1 april 2004 har inte fortsatt under år 2004. I stället har antalet ansökningar ökat till den ursprungliga nivån.

FLER INTAGNA ANSÖKER OM IÖV-UTSLUSS

Efter den nedgång som inleddes i slutet av år 2002, visar statistik från Kriminalvårdsstyrelsen att antalet ansökningar år 2004 har ökat upp till den ursprungliga nivån (se tabell 2). Ökningen från 197 ansökningar år 2003 till 238 ansökningar år 2004 innebär en ökning med 21 procent.

Andelen ansökningar som *beviljades* år 2004 minskade dock återigen till 65 procent. Antalet beviljade ansökningar är därmed relativt konstant mellan åren 2002 och 2004.

Tabell 2. Antalet ansökningar om IÖV-utsluss under år 2002, 2003 och 2004. Andel ansökningar som beviljats respektive avslagits av Kriminalvårdsstyrelsen.

	2002	2003	2004
Antal ansökningar ¹⁰	236	197	238
Antal beviljade ansökningar	151	145	155
Andel beviljade ansökningar	64 %	74 %	65 %
Andel ansökningar som fått avslag	36 %	26 %	35 %

RISK- OCH SÄKERHETSBEDÖMNINGAR

BRÅ ifrågasatte i den första delrapporten om målgruppen för IÖV-utsluss var den rätta och ansåg att en något högre risk för återfall kan vara berättigad för att pröva om verkställigheten kan förebygga återfall i brott¹¹. I BRÅ:s andra delrapport framgick att gruppen som fick elektronisk fotboja under år 2003 var mer brottsbelastad och mer hjälpbehövande än tidigare¹². Detta kan tyda på en mildrande praxis av Kriminalvårdsstyrelsen att bevilja ansökningar. Hur senare utveckling ser ut går inte att få fram, då BRÅ:s utvärdering inte inrymmer sådana uppgifter för år 2004. De officiella kriterierna för kriminalvårdens risk- och säkerhetsbedömning har inte förändrats sedan den förra delrapporten publicerades i april 2004.

INGET FORMELLT SYSTEM MED FÖRHANDBESKED

Något formellt system med förhandsbesked har ännu inte införts. Beslutsprocessen har dock ändrats avsevärt genom tätare och bättre kommunikation mellan utredare och beslutsfattare.

PERMISSIONSREGLER ÄR UNDER UTREDNING

”Permissionsregler” och de olika typer av aktiviteter som ryms inom ramen för särskilda aktiviteter utreds våren 2005 av Kriminalvårdsstyrelsen med anledning av proposition 2004/05:34. Klart är dock att i likhet med permission från anstalt kommer en ”fridag” att föreslås, men fridagens tidsomfattning och förläggning diskuteras fortfarande.

IÖV OCH IÖV-UTSLUSS UTVIDGAS

Försöksverksamheten med IÖV-utsluss utvidgades från och med den 1 april 2005. Utvidgningen innebär att dömda med minst ett och ett halvt års fängelsestraff kan få elektronisk fotboja upp till och med fyra månader och att dömda med minst två års strafftid kan få elektronisk fotboja upp till och med sex månader. Utvidgningen omfattar även elektronisk fotboja i stället

¹⁰ Det som redovisas i tabellen är antal nettoansökningar (antal beslut), det vill säga antalet ansökningar exklusive de som avskrivits. Ett vanligt skäl till att ansökan avskrivits är att den intagne själv dragit tillbaka sin ansökan.

¹¹ Fängelse i frihet, BRÅ-rapport 2003:4.

¹² Ett steg på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss. BRÅ (2004).

för korta fängelsestraff (IÖV), där dömda med upp till sex månaders fängelsestraff kan ansöka om att få avtjäna straffet med elektronisk fotboja i hemmet.

Återfallsanalys

I detta avsnitt analyseras om IÖV-utsluss har påverkat återfall i brott och i så fall hur. En grupp intagna, som avslutat sin fängelsevistelse med IÖV-utsluss, jämförs med en motsvarande (matchad) kontrollgrupp, för att studera eventuella skillnader vad gäller återfall i brott.

Frågeställningar

Följande delfrågeställningar belyses i rapporten:

1. Hur stor andel av de dömda i IÖV-gruppen har återfallit i brott inom ett år i jämförelse med kontrollgruppen?
2. Hur stor andel av de dömda i IÖV-gruppen har återfallit i *grov* brottslighet inom ett år jämfört med kontrollgruppen?
3. I vilken omfattning har IÖV-gruppen återfallit i brott jämfört med kontrollgruppen?
4. Hur lång tid efter frigivningen har IÖV-gruppen återfallit i brott jämfört med kontrollgruppen?

Material

Försöksverksamheten med IÖV-utsluss har inte varit utformad på ett sådant sätt att det varit möjligt att göra en randomiserad effektstudie. För det hade krävts att av alla lämpliga sökanden hade hälften slumpats ut till att få IÖV-utsluss medan den andra hälften hade fått fungera som kontrollgrupp. Försöket har heller inte, på det sätt som skedde när IÖV först prövades i Sverige, inskränkt sig till en del av landet. En sådan geografisk begränsning hade givit möjlighet att låta intagna i den andra delen av landet ingå i en kontrollgrupp¹³. BRÅ har i stället i efterhand fått skapa en kontrollgrupp bestående av ”tvillingar” som på individnivå matchats till varje person i gruppen som fått utslussning med fotboja¹⁴. De variabler som individerna har matchats på är antal lagförda brott fem år före aktuell fängelsedom och predicerad återfallsrisk¹⁵.

För att studera eventuella skillnader i återfall i brott jämförs alltså intagna som avslutat sin anstaltsvistelse med IÖV-utsluss med den matchade kontrollgruppen som inte har haft IÖV-utsluss. IÖV-gruppen består av 260 personer som avslutade IÖV-utsluss under perioden november 2001–juni

¹³ Eftersom försöksverksamheten skulle omfatta en relativt liten målgrupp, beslöt regeringen att samtliga intagna som motsvarade kraven för IÖV-utsluss, skulle ha möjlighet att ingå i försöket. Bedömningen gjordes att om försöket hade inskränkts geografiskt hade verksamheten blivit för liten för att man skulle kunna dra några slutsatser från den.

¹⁴ Hur matchningen gått till beskrivs utförligt i bilaga 2.

¹⁵ För mer information angående uträkningen av den predicerade återfallsrisken se bilaga 1.

2003¹⁶. Kontrollgruppen består av 260 personer som frigavs från anstalt under perioden maj 2001–april 2002.

Ambitionen var ursprungligen att hela kontrollgruppen skulle hämtas ur en population som inte haft möjlighet att få IÖV-utsluss, det vill säga intagna som lämnade anstalt före november 2001¹⁷. Genom ett annat projekt har BRÅ tillgång till en sådan population. Den består av samtliga som lämnade anstalt under perioden 1 maj 2001–30 april 2002 efter att ha avtjänat ett straff på minst två år¹⁸. Det var dock inte möjligt att i det aktuella materialet finna fler än 139 individer som matchade IÖV-gruppen och som lämnade anstalt före november 2001. Övriga 121 personer i kontrollgruppen har frigivits under inledningsskedet av försöksverksamheten med IÖV-utsluss. Det innebär att det finns en teoretisk möjlighet att det ingår individer i den gruppen som inte kvalificerar sig för IÖV-utsluss och därmed inte är jämförbar med IÖV-gruppen. BRÅ har dock genom statistiska analyser kontrollerat för detta och gör bedömningen att de personer som valts fungerar som jämförelsegrupp. För en närmare beskrivning av hur denna analys genomförts se bilaga 3.

Trots den allmänna bedömningen att kontrollgruppen fungerar tillräckligt bra som jämförelsegrupp, finns det dock skäl att diskutera de svårigheter som alltid uppstår när det inte varit möjligt att göra en randomiserad studie. En svårighet som brukar tas upp är att det kan finnas skillnader i motivation till förändring mellan experimentgruppen och den registerbaserade kontrollgruppen, som skapats i efterhand. En sådan komplikation kan finnas även i detta fall, men BRÅ bedömer att den i så fall är begränsad. Detta dels eftersom en stor del av kontrollgruppen är ”historisk” och består av personer som frigavs innan IÖV-utsluss infördes, dels på grund av att IÖV-utsluss är en utslussningsform bland flera möjliga och inte är en behandlingsinsats som ställer höga krav på motivation för att ge effekt.

Som ett komplement redovisas även bakgrundsinformation och utfall för samtliga med minst två års strafftid som lämnade anstalt under perioden 1 maj 2001–30 april 2002. Denna grupp kallas totalgruppen.

Därutöver har även en analys av återfall i brott för olika riskgrupper genomförts. Denna har gjorts eftersom det inom den internationella forskningen finns resultat som tyder på att återfallsfrekvensen kan påverkas i olika grad för olika riskgrupper. Analysen kan också ge ett bättre discussionsunderlag för frågan om vilka konsekvenser en utvidgning av målgruppen kan få.

Återfallsmått

Fem olika mått på återfall i brott används i studien. Dessa är:

¹⁶ I materialet finns det 217 fall där utslusstiden fullföljdes och 17 fall där den inte fullföljdes. För övriga 26 fall saknas information i detta avseende. I återfallsanalysen studeras både de som fullföljde och de som avbröt IÖV-utsluss.

¹⁷ Utslussverksamheten påbörjades den 1 oktober 2001 och de första som blev klara med en utslussperiod frigavs villkorligt i början av november 2001.

¹⁸ Detta material samlades ursprungligen in av BRÅ för att användas till utvärderingen av kriminalvårdens narkotikasatsning.

- Ny lagföring
- Ny fängelsedom
- Antal nya lagföringar
- Antal brott i nya lagföringar
- Tid till ny lagföring

Det första utfallsmåttet, ny lagföring, syftar till att besvara frågan om IÖV-utsluss har påverkat i vilken utsträckning de dömda har återfallit i brott. Det andra måttet, ny fängelsedom, syftar till att besvara frågan om IÖV-utsluss påverkat i vilken utsträckning de dömda har återfallit i *allvarligare* brott, det vill säga brott som inneburit en ny fängelsepåföljd. Utfallsmåtten antal nya lagföringar och antal brott i nya lagföringar syftar båda till att besvara frågorna om IÖV-utsluss påverkat i vilken omfattning de dömda återfallit i brott. Det sista måttet, tid till ny lagföring, syftar till att besvara frågan om IÖV-utsluss påverkat tiden till ny lagföring.

Uppföljningstiden är ett år från frigivningsdatum¹⁹. Det har inte varit möjligt med en längre uppföljningstid med hänsyn till att uppdraget skulle rapporteras till regeringen senast den 1 april 2005.

Alla utfall är baserade på lagförda brott. Det är med andra ord återfallen i registrerad brottslighet som redovisas, inte de faktiska återfallen i brott. Vidare är tidsangivelsen tiden till lagföring och inte tiden till brottet. Orsaken till att lagföringsdatumet valts framför brottsdatumet är främst att lagföringsdatumet är enklare att tydligt ange²⁰. Mediantiden från brottsdatum till lagföring är drygt 40 dagar både för experimentgruppen och kontrollgruppen²¹.

SIGNIFIKANSTEST OCH SKILLNADER MELLAN GRUPPER

Två typer av signifikanstest, t-test och chi-2 test, används i återfallsstudien för att säkerställa att en iakttagen skillnad är skild från slumpen. T-test används som signifikanstest när jämförelserna gäller två gruppers medelvärden och chi-2 test används för bivariata jämförelser. I bägge fallen har signifikansvärdet (p-värdet) <0,05 använts. När något i texten anges som signifikant betyder det alltså att sannolikheten för att en iakttagen skillnad beror på slumpen är mindre än 5 på 100.

¹⁹ Med frigivningsdatum avses det datum som fängelsestraffet avslutas. Detta gäller samtliga, oavsett om den dömda vid tidpunkten befinner sig i anstalt, placering enligt 34 § Kval eller har IÖV-utsluss.

²⁰ Att följa upp gruppernas lagförda brottslighet under ett år utifrån brottsdatum skulle därtill ha krävt en längre uppföljningstid. I den offentliga återfallsstatistiken mäts tiden till nytt lagfört brott men där tillämpas en buffertperiod på två år för att samtliga brott ska komma med. Tidsramen för den aktuella utvärderingen medger inte ett sådant förfarande.

²¹ Av tabell 4 i bilaga 4 framgår att genomsnittstiden från brott till lagföring skiljer sig mellan experimentgrupp och kontrollgrupp i större utsträckning än mediantiden. Det förklaras av ett fåtal personer i kontrollgruppen där tiden från brott till lagföring varit exceptionellt lång. Den skillnad som finns i genomsnittlig tid från brott till lagföring mellan grupperna är dock inte statistiskt signifikant.

Bakgrundsinformation om de studerade grupperna

IÖV-gruppen och den matchade kontrollgruppen är i stort sett lika när det gäller ålder och tidigare brottsbelastning. En liten skillnad är att andelen kvinnor är något högre i kontrollgruppen än i IÖV-gruppen. Ur återfalls-synvinkel saknar detta dock betydelse då det är lika vanligt att kvinnor med strafftider över två år återfaller i brott som att män gör det.

Jämfört med totalgruppen (samtliga personer med minst två års strafftid som frigavs under en bestämd period) har de två grupperna lagförts vid färre tillfällen och för färre antal brott. Till exempel är det hälften i IÖV-gruppen och den matchade kontrollgruppen som inte vid något tillfälle hade blivit lagförda fem år före ingångslagföringen. Motsvarande siffra i totalgruppen är en fjärdedel. Det bekräftar vad som framkom i BRÅ:s tidigare delredovisning av IÖV-utsluss; nämligen att IÖV-gruppen skiljer sig från totalgruppen när det gäller faktorer som påverkar risken för återfall. IÖV-gruppen består av individer med bättre förutsättningar att klara sig från återfall.

Tabell 3. Bakgrundsinformation om IÖV-gruppen, den matchade kontrollgruppen och totalgruppen.

	IÖV-gruppen	Matchad	Totalgruppen kontrollgrupp
Antal	260	260	666
Andel kvinnor (procent)	4	8	5
Ålder i år vid frigivning (median)	38	38	37
Antal lagföringar senaste fem åren (medelvärde)	1,4	1,5	3,0
Antal brott senaste fem åren (medelvärde)	3,4	3,1	7,6
Förväntat återfall (medelvärde)	15,4	15,4	23,3

Återfall i brott

Andelen som återföll bland dem som haft IÖV-utsluss var låg. Det var endast elva procent av IÖV-gruppen som blev lagförda på nytt under uppföljningsperioden. Knappt hälften av dessa dömdes till ett nytt fängelsestraff. I den matchade kontrollgruppen blev 15 procent lagförda på nytt under uppföljningstiden. Även i denna grupp var det ungefär hälften av dem som på nytt lagfördes som dömdes till ett nytt fängelsestraff. Skillnaden i återfall mellan de två grupperna är inte statistiskt signifikant, vilket innebär att det kan röra sig om en slumpmässig skillnad²². Det behövs större undersökningsgrupper för att med säkerhet kunna fastställa en skillnad i återfall i

²² För att IÖV-gruppen skulle ha återfallit i signifikant mindre utsträckning skulle andelen som lagförts högst ha varit nio procent. Den skillnaden i två procentenheter från det verkliga utfallet motsvarar ungefär fem personer.

den storleksordningen. För att med säkerhet kunna säga att IÖV-utsluss reducerar återfallen från 15 till 11 procent behöver man en IÖV-grupp som består av minst 550 personer och en kontrollgrupp av motsvarande storlek. Det man redan nu vågar säga är dock att utslussverksamheten med högsta sannolikhet inte inneburit att återfallen ökat.

Inte heller när det gäller antalet lagföringar och antalet brott, som de som återfallit blivit dömda för, fanns det några signifikanta skillnader mellan de två grupperna.

Tabell 4. Andelen som under uppföljningstiden åter lagförts och andelen som åter dömts till fängelse samt genomsnittligt antal lagföringar och brott.

	IÖV-gruppen (N=260)	Kontrollgruppen (N=260)	Samtliga med >2 års strafftid (N=666)
Andel som lagförts under uppföljningstiden	11	15	23
Andel som dömts till fängelse under uppföljningstiden	5	8	9
Genomsnittligt antal lagföringar under uppföljningstiden	1,3	1,3	1,9
Genomsnittligt antal brott under uppföljningstiden	2,9	2,3	4,8

Det fanns slutligen heller inte någon statistiskt signifikant skillnad mellan grupperna när det gäller tid till ny lagföring. Den genomsnittliga tiden till ny lagföring bland dem i IÖV-gruppen som lagfördes under uppföljningsperioden var 205 dagar. Motsvarande siffra för kontrollgruppen var 175 dagar. I diagram 1 redovisas den kumulativa andelen som klarar sig från att återfalla dag för dag

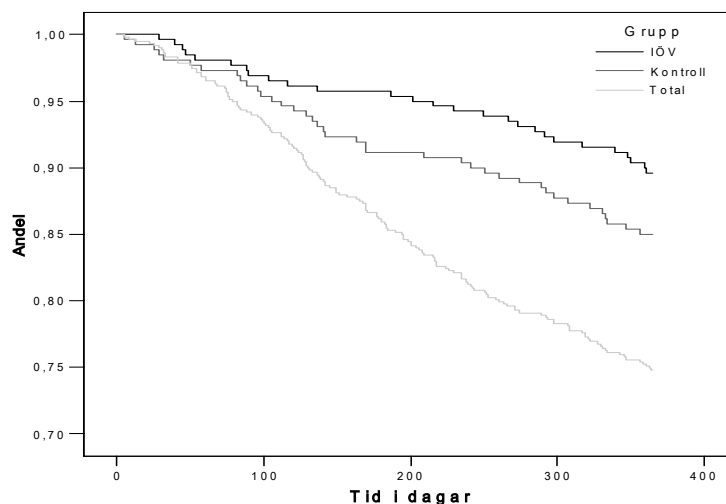


Diagram 1. Kumulativ andel av IÖV-gruppen som ej återfallit under ett års tid från frigivningsdatum, jämfört med andel av kontrollgruppen samt totalgruppen²³.

ÅTERFALL HOS OLIKA RISKGRUPPER

För att kunna belysa frågan om IÖV-utsluss har olika påverkan på individer med olika återfallsrisk har undersökningsmaterialet delats in i tre riskgrupper: låg, mellan och hög. Gränserna för vilka riskvärden som tillhör respektive riskgrupp har satts genom en indelning av materialet i tre ungefär lika stora delar²⁴. Intervallen för den förväntade återfallsrisken i de tre grupperna är 0–9 procent, 10–15 procent och 16–100 procent. Den genomsnittliga återfallsrisken i de tre skapade grupperna är 7, 13 respektive 28 procent. Det innebär att risken för återfall är relativt liten i alla tre grupperna, även i den grupp som här kallas ”högriskgrupp”. Antalet personer i de tre IÖV-grupperna och deras kontrollgrupper redovisas i tabell 5.

Tabell 5. IÖV-gruppen och kontrollgruppen indelad i riskgrupper. Antal personer per riskgrupp samt förväntad andel återfall (procent).

Riskgrupp	IÖV-gruppen		Kontrollgruppen	
	Antal	Förväntad andel återfall (%)	Antal	Förväntad andel återfall (%)
Låg (Risk≤9 %)	94	7	96	7
Mellan (9 %<Risk≤15 %)	82	13	76	13
Hög (Risk>15 %)	84	28	88	27
Totalt	260	15	260	15

Av tabell 6 framgår att andelen som återfallit under uppföljningstiden är lägre i samtliga tre riskgrupper som haft IÖV-utsluss jämfört med kontroll-

²³ I bilaga 4 redovisas ett diagram (1), där tid till återfall är definierat som tid till första brottsdatum i återfallslagföringen, inte till själva lagföringen som är fallet här.

²⁴ Eftersom två eller flera individer med lika riskvärden inte får hamna i olika riskgrupper är materialet inte indelat i tre exakt lika stora delar.

grupperna. Skillnaden mellan grupperna minskar dock med ökad risknivå, och i gruppen med hög återfallsrisk är skillnaden marginell mellan IÖV-gruppen och kontrollgruppen. I gruppen med låg återfallsrisk är den observerade skillnaden statistiskt signifikant, i övriga grupper är den det inte.

Tabell 6. Andelen i procent av IÖV-gruppen och kontrollgruppen som återfallit i brott under uppföljningstiden utifrån riskgrupper.

Riskgrupp	IÖV-gruppen		Kontrollgruppen	
	Återfall	Ej återfall	Återfall	Ej återfall
Låg	1	99	8	92
Mellan	11	89	16	84
Hög	21	79	22	78

Om man jämför de olika riskgrupperna utifrån de bakgrundsvariabler som är tillgängliga i lagföringsregistret är det främst två saker som skiljer gruppen med låg risk från de två andra grupperna. Den ena är att individerna i gruppen med låg risk är betydligt mindre brottsbelastade. Nästan 80 procent av dem hade inte lagförts vid något tillfälle fem år före ingångslagföringen. Motsvarande siffra för de två andra grupperna är 31 procent. Det andra som utmärker dem med låg återfallsrisk är att de i genomsnitt är äldre vid tidpunkten för frigivning. Genomsnittsåldern för gruppen med låg risk är 47 år jämfört med 33 år i de två övriga grupperna.

En fråga blir då vilken av dessa två faktorer som främst förklarar att skillnaden i återfallsfrekvens mellan IÖV-gruppen och kontrollgruppen är särskilt stor bland dem med lägst risk för återfall. För att försöka få svar på denna fråga har två nya gruppindelningar prövats. I den första indelningen har den totala IÖV-gruppen delats i två ungefär lika stora delar. Den ena gruppen består av de individer som inte hade lagförts fem år före ingångslagföringen, och den andra av dem som *hade* lagförts under denna period. I den andra indelningen tudelades IÖV-gruppen så att den ena halvan bestod av individer som var 37 år och yngre vid frigivningen, och den andra halvan av personer som var minst 38 år vid frigivningen. Kontrollgruppen delades upp på samma sätt.

När IÖV-gruppen och kontrollgruppen tudelades utifrån tidigare brottsbelastning finner man att andelen som återfaller är mindre i IÖV-gruppen än i kontrollgruppen. Skillnaden är dock inte statistiskt signifikant.

När materialet delas in i två delar utifrån ålder framträder emellertid en mer markant skillnad. Det visar sig att det är bland de äldre i IÖV-gruppen som man kan se tydliga positiva effekter på återfall i jämförelse med kontrollgruppen. Endast sex procent i den gruppen återföll jämfört med 16 procent i kontrollgruppen. Denna skillnad är statistiskt signifikant. När det däremot gäller den yngre gruppen som fått IÖV-utsluss, det vill säga var under 38 år vid frigivningen, är återfallsfrekvensen två procentenheter högre än i kontrollgruppen. Denna skillnad är dock inte statistiskt signifikant utan kan bero på slumpen.

Slutsatsen av detta är att IÖV-utsluss har en större inverkan på återfall hos äldre intagna än hos yngre. Det verkar troligt att ålder påverkar utfallet mer än vad tidigare brottsbelastning gör.

Tabell 7. Andelen av IÖV-gruppen och kontrollgruppen som återfallit i brott under uppföljningstiden utifrån tidigare belastning och ålder, samt antal personer i respektive grupp.

Tidigare belastning	IÖV-gruppen		Kontrollgruppen	
	Andel återfall (%)	Antal	Andel återfall (%)	Antal
Ej lagförd 5 år före ingångslagföringen	5	127	7	124
Lagförd 5 år före ingångslagföringen	17	133	22	136
Ålder vid frigivning				
Ålder≤37 år	16	124	14	130
Ålder>37 år	6	136	16	130

Sammanfattningsvis har således de allra flesta som fått IÖV-utsluss inte återfallit i brott. Effektvärderingen har totalt sett inte kunnat finna signifikanta skillnader när det gäller återfall mellan dem som fått IÖV-utsluss och en jämförbar kontrollgrupp. Däremot visar sig signifikanta skillnader när undersökningsmaterialet bryts ned och analyseras utifrån riskgrupper och åldersgrupper. Det finns således en signifikant skillnad i återfall mellan dem i IÖV-gruppen som hade ”låg återfallsrisk” och kontrollgruppen. När materialet sedan delats upp utifrån ålder kunde en ännu starkare skillnad i återfall konstateras mellan de äldre i IÖV-gruppen och kontrollgruppen. Där var skillnaden i återfall så hög som tio procentenheter.

De iaktagna skillnaderna i återfall mellan IÖV-gruppen och kontrollgruppen är lovande resultat med anledning av den fortsatta användningen och utvidgningen av IÖV-utsluss. Det behövs dock ett större urval för att få säkrare svar på i vilken utsträckning IÖV-utsluss kan förebygga återfall i fortsatt brottslighet. Det är också BRÅ:s ambition att fortsätta insamlingen av material och återkomma med resultat från en större grupp. I det sammanhanget är det också angeläget att förlänga uppföljningstiden, dels för att minska den slumpmässiga variationen, dels för att få en bild av de mer långsiktiga förändringar som eventuellt kan finnas.

Internationella effektutvärderingar

I avvaktan på ytterligare svenska utvärderingar har BRÅ inventerat vilka internationella effektutvärderingar som finns på området. Två sammanställningar av forskningen på området har identifierats. Den ena är en ännu inte färdig metaanalys inom ramen för det internationella nätverket ”Campbell Collaboration”²⁵. Den genomförs av Marc Renzema och är tänkt att komma under våren 2005. För närvarande (febr. 2005) finns en kort Power Point presentation av studiens huvuddrag och en ännu inte publicerad beskrivning av bakgrunden till studien och urvalsförfarandet²⁶. Den andra sammanställningen är antagen för publicering i Journal of Experimental Criminology våren 2005, även den med Renzema som huvudförfattare²⁷. Den avser endast utvärderingar av elektronisk fotboja som utslussning i slutet av ett längre fängelsestraff (i fortsättningen benämnt back door) samt utvärderingar av elektronisk fotboja i stället för ett kortare fängelsestraff (i fortsättningen benämnt front door) för grupper med medelstor eller hög risk för återfall²⁸.

Av de två sammanställningarna framgår att antalet studier om fotbojans konsekvenser på återfall är mycket begränsat. Trots att elektronisk fotboja i hemmet har blivit ett alternativ till fängelse i allt fler länder och för allt fler grupper av dömda, finns det totalt endast ett tiotal effektstudier, som inrymmer någon form av kontrollgrupp. Antalet randomiserade studier är ännu mycket färre. En brist i de flesta utvärderingar är också att det inte tydligt anges hur tiden med elektronisk fotboja har varit utformad för den studerade gruppen. Det går inte att utläsa vilka totala insatser experimentgruppen (i fortsättning kallad gruppen med elektronisk fotboja) fått del av under verkställigheten jämfört med kontrollgruppen och heller inte hur omfattande kraven och kontrollen varit för gruppen med elektronisk fotboja²⁹. Det försvårar möjligheten att tolka de resultat som redovisas i studierna och minskar deras användbarhet som vägledning för om och hur elektronisk fotboja bäst kan användas inom ramen för påföljdssystemet.

Den slutsats som dras både på Renzemas hemsida och i artikeln är att det i dagsläget inte finns något stöd för att elektronisk fotboja i hemmet generellt sett vare sig ökar eller minskar andelen som återfaller jämfört med

²⁵ Campbell Collaboration är ett internationellt nätverk av forskare som arbetar med systematiska kunskapsöversikter om effekter av insatser inom områdena socialt arbete, skola och kriminalvård. Mer information om Campbell Collaboration finns på nätverkets hemsida: www.campbellcollaboration.org

²⁶ Renzemas hemsida

²⁷ Renzema, M. och Mayo-Wilson, E. (2005).

²⁸ Även denna studie har Renzema som huvudförfattare.

²⁹ Den typ av utförliga beskrivningar, som ingår i BRÅ:s utvärderingar, av vilka insatser som gruppen med elektronisk fotboja fått del av och hur omfattande kontrollen är, saknas ofta i andra studier. Det framkom vid samtal med Renzema när BRÅ presenterade den först delrapporten om utsluss med elektronisk fotboja vid en internationell konferens våren 2003.

de alternativ som studerats. Inte heller när det gäller den mer begränsade gruppen, som studeras i artikeln i Journal of Experimental Criminology, går det att få något vetenskapligt belägg för att åtgärden påverkar återfallen i jämförelse med andra alternativ.

Campbell-studien om fotbojans effekter

Inom ramen för Campbell Collaboration görs en genomgång av alla effektutvärderingar som rör elektronisk fotboja i hemmet. Studierna avser alltså både front door och back door om inte annat anges. Av presentationen på Renzemas hemsida framgår att en genomgång gjorts av 2 659 artiklar/abstracts på ett antal olika språk. Därvid identifierades 125 studier, som var någon form av ”utvärderingar” av elektronisk fotboja. Endast 14 av dem var studier med en kontrollgrupp, som kunde ses som acceptabel, och bara tre av studierna hade en randomiserad kontrollgrupp³⁰. Totalt inrymde dessa 14 studier 2 664 personer, som haft elektronisk fotboja. En metanalys av resultaten kunde inte visa att elektronisk fotboja hade positiva effekter på återfall. I sex av studierna återföll personerna i gruppen med elektronisk fotboja i mindre utsträckning än de i kontrollgruppen. I övriga åtta studier fanns det antingen ingen skillnad eller så återföll kontrollgruppen i mindre utsträckning än gruppen med elektronisk fotboja.

Renzema lyfter fram två tillämpningsområden som särskilt viktiga att studera vidare, eftersom mindre studier tyder på att det där kan finnas effekter på återfall. De studier som gjorts har dock varit för små för att de ska kunna ge svar på om de positiva resultaten beror på den elektroniska fotbojan eller på slumpen (de skillnader som iakttagits har inte varit *signifikanta*). Det ena tillämpningsområdet gäller elektronisk fotboja som ersättning för fängelsestraff för rattfyllerister³¹. Det andra gäller elektronisk fotboja för dömda med hög risk för återfall, där den elektroniska fotbojan kombineras med intensiv behandling och omfattande kontroll.

Flera av de 14 studierna har brister när det gäller hur kontrollgruppen skapats, vilket försvårar möjligheten att dra säkra slutsatser. Därtill kommer att studierna rör olika typer av elektronisk fotboja och olika grader och typer av kompletterande insatser. Det innebär att antalet jämförbara studier av hög kvalitet är väldigt få. Huvudslutsatsen är därför att det behövs mycket mer forskning innan det finns säkrare kunskaper om i vad mån fotboja påverkar återfall och i så fall hur verksamheten ska vara utformad för att ge optimala effekter.

³⁰ Med randomiserad kontrollgrupp avses att försöket med fotboja läggs upp så att personer med likartad risk för återfall slumpas så att hälften får fotboja och hälften får någon annan insats.

³¹ Även den svenska utvärderingen av front door visade lovande resultat när det gäller effekten på återfall bland dömda för rattfylleri, (BRÅ, 1999).

Fotboja för grupper med medelhög eller hög risk för återfall

I denna genomgång inkluderades endast studier som rörde grupper med medelstor eller hög risk för återfall³². Grupper som fått back door betraktades i genomgången också per se som en hög riskgrupp och sådana studier inkluderades, oavsett vilken faktiskt risk för återfall dessa grupper sedan visade sig ha.

På samma sätt som i Campbell-studien ställdes vissa kriterier upp för vilka studier som skulle tillåtas ingå i analysen. Kriterierna rörde främst kontrollgruppens utformning, men krav ställdes även på att det fanns relevanta utfallsmått (till exempel dom för nya brott). Efter olika databas-sökningar inkluderades först 154 studier som inrymde utvärderingar. De flesta av dessa studier exkluderades eftersom den grupp som fick elektronisk fotboja inte hade jämförts med någon kontrollgrupp. Nio studier exkluderades trots att de hade en kontrollgrupp, men den gruppen bedömdes inte vara tillräckligt jämförbar med gruppen med elektronisk fotboja. I de flesta fall ansågs utvärderarna inte ha tagit hänsyn till faktorer som gjorde risken för återfall högre i kontrollgruppen än i gruppen med elektronisk fotboja.

Efter att studier exkluderats på grund av att de inte uppfyllde urvalskriterierna återstod *tre* studier, som bedömdes ha en acceptabelt utformad kontrollgrupp *och* avsåg studiens målgrupp. Ingen av dessa tre studier visade några statistiskt signifikanta skillnader i återfall mellan dem som fått elektronisk fotboja och deras kontrollgrupp vid uppföljningar efter 1–3 år.

Den första av de tre studierna avsåg back door i delstaten Georgia i USA³³. Gruppen med elektronisk fotboja³⁴ återföll i mindre utsträckning under tiden för verkställigheten än en historisk kontrollgrupp, som hade frigivits från fängelset. Effekten var dock övergående; efter tre år var andelen återfall exakt lika stor (23 procent) i bägge grupperna.

Bonta, Wallace-Capretta och Rooney fann i sin utvärdering av försöket med elektronisk fotboja i Kanada att elektronisk fotboja i kombination med ett domstolsbeslut ökade andelen som fullföljde ett påbörjat behandlingsprogram³⁵. Kombinationen av elektronisk fotboja och behandlingsprogram tycktes också ha positiva effekter när det gäller återfall för dem med lite högre risk för återfall medan inga effekter kunde ses för gruppen med låg återfallsrisk³⁶.

³² Med medelhög och hög risk avsågs att minst 30 procent återföll i brott.

³³ Finn, M. A. och Muirhead-Steves, S. (2002). The effectiveness of electronic monitoring with violent male parolees. *Justice Quarterly*, 19 (2), 29-312 i Renzema, M. och Mayo-Wilson, E. (2005).

³⁴ Denna grupp bestod av 128 personer.

³⁵ Bonta, J., Wallace-Capretta, S. M. och Rooney, J. (2000). Can Electronic Monitoring Make a Difference? An Evaluation of Three Canadian Programs. *Crime and Delinquency*, Vol 46 No. 1, Januari, 2000 61–75. Sage Productions i Renzema, M. och Mayo-Wilson, E. (2005).

³⁶ Det framgår inte av artikeln hur hög återfallsrisken var i gruppen med "moderately high risk" och heller inte vad den var i lågriskgruppen.

Den tredje studien, slutligen, rör ett front door-program i Manchester, Reading och Norfolk i England för dömda med hög återfallsrisk³⁷. Två år efter att verkställigheten med elektronisk fotboja inleddes hade 73 procent av personerna i gruppen återfallit, vilket var samma återfallsfrekvens som i kontrollgruppen.

Författarnas främsta slutsats är att det är nödvändigt med fler och bättre utvärderingar när det gäller elektronisk fotboja och dess förmåga att reducera återfall i brott. Men de ger också som avslutande råd till politiker och beslutsfattare att förutsättningarna att uppnå effekter ökar om elektronisk fotboja kombineras med andra genomtänkta insatser, som behandling och daglig sysselsättning. De lovande resultat som framkommit i BRÅ:s utvärdering av utsluss med elektronisk fotboja, med kombinationen av stark kontroll och stöd i form av bland annat hjälp med sysselsättning, kan också sägas ge stöd för deras rekommendation.

³⁷ Sugg, D., Moore, L. och Howard, P. (2001).

Erfarenheter från fyra andra länder

Elektronisk fotboja i hemmet prövades för första gången i USA år 1982 och introducerades i ett bredare skede i slutet av 80-talet. Allt fler länder följde efter och införde elektronisk fotboja som ett alternativ till fängelse. I dag har ungefär 100 000 personer fotboja (Conway, 2003). Fram till mitten av år 2004 hade över 150 000 personer i Europa haft elektronisk fotboja som en påföljd för brott. Men tillämpningen av detta alternativ i påföljdssystemet skiljer sig en del mellan olika länder, både när det gäller målgrupp, innehåll och tid. För att ge ett bredare perspektiv på frågan om hur elektronisk fotboja kan användas jämförs i detta avsnitt de svenska erfarenheterna av elektronisk fotboja med erfarenheter från fyra andra länder: Holland, England, Frankrike och Kanada. I detta avsnitt ingår förutom elektronisk fotboja i slutet av ett längre fängelsestraff (back door) även andra former av elektronisk fotboja. Den 1 april 2005 utvidgades målgruppen för elektronisk fotboja i Sverige både för front door och back door. Det är därför intressant att ha en bredare ansats när användningen av elektronisk fotboja i andra länder beskrivs. Ytterligare ett skäl till att redovisa andra former än back door i följande avsnitt är att några studier som BRÅ tagit del av inte särredovisar dessa.

I Kanada avser jämförelsen tre av landets tio provinser, British Columbia, Newfoundland och Saskatchewan. I dessa används elektronisk fotboja på olika sätt, i Saskatchewan som ersättning för ett kortare fängelsestraff, front door, och i British Columbia och Newfoundland i slutet av ett fängelsestraff, back door. Dessa länder valdes ut då verksamheten hade utvärderats där³⁸. De områden som BRÅ har velat jämföra är:

- Vem kan beviljas elektronisk fotboja och får det i praktiken? Innehåll och krav?
- Hur vanligt är det med misskötsamhet och hur hanteras den?
- Vilka erfarenheter har de dömda och deras anhöriga?
- Vilka andra typer av elektronisk fotboja finns det förutom front door och back door?

Eftersom beskrivningarna från de fyra länderna avser både front door och back door lämnas först en kort redogörelse för hur elektronisk fotboja tillämpas i Sverige som ersättning för ett fängelsestraff.

³⁸ Genomgången av användningen av elektronisk fotboja i de fyra länderna bygger på: Bonta, J. Wallace-Capretta, S M. och Rooney, J. (2000), Boelens, R. (2003), Dodgson, K. Goodwin, P. Howard, P. Llewellyn-Thomas, S. Mortimer, E. Russell, N. och Weiner, M. (2001), Dodgson, K. och Mortimer, E. (1999), Lévy, R. Tournier, V. Piotun, A. och Kensey, A. (2004), Mortimer, E. och May, C. (1997), Mortimer, E. (2001), Spaans, E. C., and C. Verwers (1997), Shaap, R. (2003), Sugg, D. Moor, L. Howard, P. (2001), Toon, J. (2003) och Walter, I. (2002). Utvärderingarna gjordes mellan åren 1997 och 2002 och mellan 126 och 260 personer ingick i de olika studierna.

Front door i Sverige

Under åren 1994–1998 genomfördes en försöksverksamhet i Sverige med elektronisk fotboja i hemmet i stället för korta fängelsestraff, *front door*. I Sverige benämns detta intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Försöksverksamheten begränsades först till att omfatta vissa delar av landet, men utvidgades år 1997 till att gälla hela Sverige. År 1999 permanentades verksamheten med elektronisk fotboja som ersättning för kortare fängelsestraff. Personer dömda till högst tre månaders fängelse kunde då ansöka om elektronisk fotboja³⁹.

I Sverige är användningen av IÖV (*front door*) betydligt mer utbredd än IÖV-utsluss (*back door*). År 2003 fick drygt 2 300 personer elektronisk fotboja i stället för ett kortare fängelsestraff. Detta kan jämföras med antalet som beviljades IÖV-utsluss, som endast var 127 personer. En naturlig skillnad, då IÖV-utsluss infördes mycket senare och är en försöksverksamhet.

Den 1 april 2005 utvidgades båda formerna på försök. Det innebär att dömda kan få elektronisk fotboja upp till och med sex månader, både för IÖV och IÖV-utsluss. Utvidgningen innebär också att intagna med minst ett och ett halvt års fängelsestraff kan ansöka om IÖV-utsluss.

VEM KAN BEVILJAS IÖV?

Kriminalvården fattar beslut om vilka personer som ska beviljas elektronisk fotboja och ansvarar även för verkställigheten. Av statistik från kriminalvården framgår att påföljden främst används för dem som har mycket korta straff. Den genomsnittliga verkställighetstiden med fotboja för dem som påbörjade IÖV under år 2003 var 31 dagar⁴⁰.

De grundläggande krav som måste uppfyllas är dock att den dömde har bostad med elektricitet och telefon. Den dömde måste även ha en godtagbar sysselsättning och helt avstå från alkohol och andra droger under verkställigheten. Eventuell sammanboende måste lämna sitt samtycke. Avsikten är att så många som möjligt av dem som ansöker och som uppfyller dessa krav ska kunna få IÖV. Ingen särskild riskbedömning görs av de sökande.

INNEHÅLL OCH KRAV

Den huvudsakliga sysselsättningen ska som regel motsvara minst en halvtidsanställning och kan bestå av arbete, studier eller särskild anordnad sysselsättning⁴¹. I en utvärdering som gjordes av BRÅ år 1999 hade de dömda sysselsättning i genomsnitt 31,5 timmar i veckan. Cirka 85 procent av de dömda hade yrkesarbete som huvudsaklig sysselsättning, 9 procent hade studier och 4 procent hade av frivården anordnad sysselsättning.

³⁹ Beskrivningen av *front door* är hämtad från kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVVFS 2004:11). Beskrivningen grundar sig även på en utvärdering av 1997 och 1998 års försöksverksamhet med elektronisk fotboja (BRÅ-rapport 1999:4) och uppgifter från Kriminalvårdens officiella statistik. KVS, 2004.

⁴⁰ Uppgift från Kriminalvårdstyrelsen.

⁴¹ Särskild anordnad sysselsättning innebär oavlönat arbete liknande samhällstjänst eller praktikplats hos privat arbetsgivare, som kriminalvården hjälper till att ordna.

Huvudsysselsättningen ska sedan kompletteras med någon annan aktivitet, till exempel behandling, programverksamhet eller särskild anordnad sysselsättning. I BRÅ:s utvärdering deltog 90 procent av alla dömda i påverkansprogram. Totalt uppgick de dömdas aktiviteter utanför hemmet till i genomsnitt 45 timmar i veckan⁴².

Utöver ovanstående sysselsättning kan den dömda vid behov få upp till fyra timmars utevistelse per vecka för inköp, bank- och postärenden etc. I undantagsfall kan det ges tillstånd att delta i någon aktivitet som bedöms vara av betydelse för återanpassningen. Den dömda får normalt en timmas utevistelse per ledig dag.

Kontrollen sker på samma sätt som vid IÖV-utsluss genom regelbundna oanmälda hembesök och en kontaktperson på arbetsplatsen, som anmäler frånvaro till frivården.

I BRÅ:s utvärdering avbröts verkställigheten med elektronisk fotboja för sex procent av de dömda på grund av misskötsamhet. De fick avtjäna resten av straffet i fängelse.

VEM FICK IÖV?

Den grupp som beviljades IÖV i BRÅ:s utvärdering bestod huvudsakligen av män, som var i genomsnitt 37 år och hade svenskt medborgarskap. Två tredjedelar av dem var sammanboende och en femtedel hade barn i hemmet. De flesta (59 procent) var tidigare lagförda och knappt hälften (40 procent) hade tidigare dömts till fängelse⁴³. Drygt hälften av dem som beviljades elektronisk fotboja hade dömts för rattfylleri. Två tredjedelar var dömda till en månads fängelsestraff.

Cirka 13 procent av dem som ansökte om elektronisk fotboja fick avslag efter frivårdens utredning. I jämförelse med den grupp som fick avslag var de som beviljades IÖV mindre kriminellt belastade. Den grupp som inte ansökt hade en mindre gynnsam social situation med avseende på arbete, bostad, missbruk och tidigare kriminalitet.

DE DÖMDAS OCH ANHÖRIGAS ERFARENHETER

I BRÅ:s utvärdering fick 1 600 personer som haft IÖV besvara en enkät där de fick redogöra för hur de tyckte tiden med fotboja hade fungerat. Erfarenheter från personer som bodde tillsammans med den dömda samlades in genom intervjuer av 104 vuxna sammanboende.

Klienternas och sammanboendes erfarenheter av frivårdens bemötande var positiva. De dömdas upplevelse av frivårdens programverksamhet var inte fullt lika positiv, då en tredjedel ansåg att programverksamheten hade varit meningslös. De särskilda krav som elektronisk fotboja innebär, det vill säga drogfrihet, sköta arbete/studier, oanmälda hembesök och bära fotboja, upplevdes i de flesta fall som inte särskilt svåra att klara av. Det var däremot relativt vanligt att man upplevde det som svårt att sköta vardagsrutiner, ha normal kontakt med vänner och framför allt utöva fritidsaktiviteter.

⁴² I aktiviteterna ingår huvudsaklig sysselsättning, påverkansprogram, personliga ärenden, restid, besök på frivården och utevistelse på arbetsfri dag.

⁴³ Detta kan jämföras med back door i Sverige, där 33 procent tidigare var lagförda.

En majoritet av klienter och sammanboende bedömde dock elektronisk fotboja som en lindrigare påföljd än fängelse. Över 90 procent av de dömda och över 80 procent av de sammanboende uppgav att de skulle välja elektronisk fotboja framför fängelse om de fick möjlighet att välja igen.

Sverige i jämförelse med fyra andra länder

Elektronisk fotboja i hemmet infördes i påföljdssystemet ungefär samtidigt i de studerade länderna. I både England och Holland infördes det på försök i mindre skala år 1995 och permanentades i hela landet år 1999. I Frankrike infördes det på försök år 1997 på fyra platser för att sedan tillämpas i hela landet. I Sverige började front door användas på försök år 1994 och permanentades år 1999 medan back door infördes först år 2001. Sammanfattningsvis kan sägas att elektronisk fotboja används både i stället för ett kortare fängelsestraff (front door) och som utslussning vid längre straff (back door) i alla de studerade länderna. I Frankrike och Sverige är front door den vanligaste formen, medan det i Holland och England är vanligast med back door. I Kanada finns båda formerna av elektronisk fotboja, fast i olika provinser.

Av de studerade europeiska länderna är England det land där elektronisk fotboja fått störst genomslag. År 2003 fick 21 300 personer front door och år 2002 fick 6 300 personer back door (se tabell 8).

Tabell 8. Antal personer som fick elektronisk fotboja år 2003. Front door respektive back door.

Land	Front door	Back door
Sverige*	2 312	127
England	21 300	6 300***
Frankrike**	948	
Holland***	60	328

* Antal påbörjade placeringar. ** Antal beviljade placeringar. *** Avser 2002. **** Avser år 2001.

FRONT DOOR UTDÖMS VANLIGEN AV DOMSTOL

I England och Kanada utdöms elektronisk fotboja av domstol som alternativ till kortare fängelsestraff, front door, och är en egen påföljd. I Frankrike liksom i Sverige kan domstolen däremot inte döma någon till elektronisk fotboja som påföljd. Där döms personen till ett fängelsestraff och kan sedan genom beslut av kriminalvården få möjlighet att avtjäna straffet med elektronisk fotboja. Även i Holland utdöms front door av domstol som en påföljd, men där startade år 2003 även en försöksverksamhet som ger möjlighet för personer som dömts till högst tre månaders fängelse att verkställa det med elektronisk fotboja.

I Holland, Frankrike, Kanada och Sverige är avsikten att front door ska vara ett alternativ till fängelse, men i England är det i första hand avsett som ett alternativ till samhällstjänst och i andra hand till fängelse.

Tabell 9. Längden på de fängelsestraff som kan ersättas med fotboja (front door).

Land	Fängelsestraffets längd
Sverige (från och med den 1 april 2005)	max 6 mån
Holland	max 12 mån
Holland (elektronisk fotboja + samhällstjänst)	6 mån–12 mån
Holland (försöksverksamhet sedan 2003)	max 3 mån
England*	max 6 mån
Frankrike	max 12 mån

Not. I Holland finns tre olika front door-modeller. De två första är påföljder som utdöms av domstol, medan den sista är ett sätt att verkställa kortare fängelsestraff.

*Front door i England ersätter i första hand samhällstjänst och i andra hand fängelsestraff.

När nya påföljder eller verkställighetsformer införs i straffsystemet kan det finnas en viss risk för att tillämpningsområdet utvidgas till att gälla andra grupper än de som är avsedda av lagstiftaren, net widening. Frågan om elektronisk fotboja och net widening tas bland annat upp i en fransk artikel⁴⁴. Författaren menar att elektronisk fotboja i Frankrike kan ha haft en viss net widening-effekt. Författaren bedömer att personer som har fått elektronisk fotboja tidigare kunde ha dömts till andra frivårdspåföljder. I Holland fann man inget stöd för net widening varken för front door eller back door⁴⁵. Elektronisk fotboja gavs inte till personer som annars bara skulle ha dömts till samhällstjänst. I BRÅ:s utvärdering (1999) av elektronisk fotboja som ersättning för kortare fängelsestraff undersökte man om den nya påföljden hade inneburit net widening. Majoriteten av frivårdsenheterna trodde inte att det fanns en ökad benägenhet hos domstolarna att utdöma fängelsestraff efter det att möjligheten att verkställa straffet med elektronisk fotboja infördes.

FRONT DOOR KOMBINERAS IBLAND MED SAMHÄLLSTJÄNST ELLER SKYDDSTILLSYN

Det är inte ovanligt att den elektroniska övervakningen kombineras med en annan frivårdspåföljd. I Holland kan man i vissa fall få elektronisk fotboja i kombination med samhällstjänst. Kombinationen av elektronisk fotboja och samhällstjänst riktar sig till en målgrupp med längre strafftider. Målgruppen består av dömda som skulle ha fått ett fängelsestraff på mellan sex månader och ett år och där enbart samhällstjänst inte skulle ha varit tillräckligt ingripande med tanke på straffvärdet. Den tid de dömda är skyldiga att ha elektronisk fotboja kan vara mellan en och sex månader. När den elektroniska övervakningen upphört är de skyldiga att utföra samhällstjänst upp till 240 timmar. Påföljden används dock inte särskilt ofta.

I Saskatchewan i Kanada är den elektroniska övervakningen ett delmoment av en annan påföljd, skyddstillsyn med eller utan elektronisk kontroll. Även i England finns möjlighet att kombinera den elektroniska fotbojan med andra påföljder som till exempel samhällstjänst och skyddstillsyn.

⁴⁴ Pitoun, A. (2003).

⁴⁵ Spaans, E. C. och Verwers, C. (1997).

VID VILKA STRAFTTIDER FINNS MÖJLIGHET TILL BACK DOOR?

I tabell 10 redovisas under vilka tidsmässiga förutsättningar back door beviljas i de studerade europeiska länderna (tidsgränserna framgår inte tydligt i den kanadensiska studien). Därav framgår att England har den vidaste strafframen och Sverige den snävaste.

Tabell 10. Längden på de fängelsestraff där utslussning med fotboja kan ske (back door), samt när utslussningen tidigast kan få ske.

Land	Fängelsestraffets minimilängd	När utslussningen tidigast kan få ske
Sverige*	1 ½ år	De sista 4–6 månaderna av verkställigheten
Holland	1 år	Efter halva strafftiden
England	3 mån–4 år	Efter en fjärdel av strafftiden
Frankrike	Längre fängelsestraff **	När mindre än 1 år av straffet återstår

*Tiderna i Sverige gäller från och med den 1 april 2005. Tidigare har det krävts minst två års strafftid och den möjliga tiden som kunde ersättas med fotboja var de 4 sista månaderna av verkställigheten.

** I den franska utvärderingen framgår inte den exakta minimitiden för fängelsestraffets längd.

TROTS OLIKA TIDSRAMAR ÄR DEN VERKSTÄLLDA TIDEN GANSKA LIKA

Som framgår av tabell 9 skiljer sig länderna åt, när det gäller hur lång tid den elektroniska övervakningen i hemmet kan få pågå (front door). Detta gäller även tiderna för back door. Tidigare har Sverige haft den snävaste tidsramen, högst tre månader för front door och högst fyra månader för back door. En något vidare tidsram har man i England. Där kan elektronisk fotboja tillåtas upp till sex månader för front door och högst fyra och en halv månad för back door. Den längsta tiden med elektronisk fotboja har Frankrike, där dömda kan få elektronisk fotboja ända upp till ett år. I Holland, som har tre olika modeller av front door, varierar tidsramen mycket mellan dessa modeller. Som mest kan man dock ha elektronisk fotboja upp till ett år. Trots att tidsramarna är olika, visar utvärderingar att den genomsnittliga tiden för hur länge de dömda faktiskt har elektronisk fotboja är ganska lika. Det framgår av tabell 11. (I de utvärderingar som gjorts i Holland och Frankrike redovisas en siffra om tid som avser genomsnittlig tid för både front door och back door. Det innebär att det i verkligheten kan vara olika genomsnittliga tider för de två olika typerna.)

Tabell 11. Genomsnittlig tid med elektronisk fotboja i olika länder, antal dagar.

Land	Front door	Back door
Sverige*	31	87
Holland**		105
Frankrike***		72
England	98	45
Kanada, British Columbia	-	37
Kanada, Newfoundland	-	72
Kanada, Saskatchewan	139	-

* Uppgifterna kommer från Kriminalvårdsstyrelsen och avser de som påbörjade front door år 2003 respektive de som avslutade back door år 2003.

**I den holländska studien fick majoriteten back door.

***I den franska studien fick majoriteten front door.

Tabellen visar att Sverige hittills använt front door för kortare straff än de övriga länderna. Mycket sannolikt förändras denna bild i och med att längden på de fängelsestraff som kan ersättas med fotboja har utökats från tre till sex månader från och med den 1 april 2005.

TILLGÅNG TILL BOSTAD ETT MINIMIKRAV I ALLA LÄNDER

De dömda måste uppfylla olika kriterier för att beviljas elektronisk fotboja, exempelvis ha bostad och sysselsättning. Kraven varierar dock mellan länderna. Det land som skiljer sig mest från de övriga i detta avseende är England. Där ställs inga andra krav än att den dömde ska ha bostad och att sammanboende ska ge sitt samtycke. Till detta kommer att den dömde ska befinna sig i hemmet under vissa tider på dygnet, mellan två och tolv timmar per dygn för front door och vanligen tolv timmar per dygn för back door.

I april 2005 infördes emellertid en ny påföljd i England kallad *community order*, där elektronisk fotboja kan ingå som en del men där också andra krav kan ställas. Community order är en frivårdspåföljd som kan bestå av upp till tolv obligatoriska komponenter, varav elektronisk fotboja är en. Andra komponenter är obetalt arbete, programverksamhet, missbruksvård och förbud mot vissa aktiviteter. Domstolen kan fritt bestämma vilka komponenter som ska ingå i det enskilda fallet, men det finns också vissa givna kombinationer som frivården kommer att utveckla. En mer renodlad form av elektronisk fotboja i hemmet ska finnas kvar. Även i Frankrike tillämpas en modell med varierande krav beroende på den enskilde. Till exempel varierar kraven på sysselsättning från klient till klient.

Övriga länder har vanligen krav på att den dömde ska ha någon form av schemalagd sysselsättning. Sverige utmärker sig genom att detta krav är förenat med ett ansvar för kriminalvården att ordna sysselsättning och försörjning för dem som bedöms som lämpliga för back door.

De krav som kan ställas på den som får elektronisk fotboja (front door och back door) i Frankrike är till exempel arbete, studier, medicinsk behandling eller att den dömde ska bidra till familjens försörjning/betala underhåll. I Newfoundland ska alla de som har elektronisk fotboja som utslussning (back door) delta i ett påverkansprogram, Learning Resources

Program (LRP). I Holland kan deltagande i påverkansprogram ingå som en del av den obligatoriska sysselsättningen. I den svenska utvärderingen av elektronisk fotboja (front door) deltog det stora flertalet (90 procent) av de dömda i ett påverkansprogram.

MÖJLIGHET TILL PERMISSIONER I HOLLAND OCH FRANKRIKE

Utöver schemalagd sysselsättning och programverksamhet utanför hemmet kan de dömda i varierande grad få permissioner då de inte övervakas elektroniskt. När det gäller antal timmar i veckan som den dömda inte kontrolleras, så har Holland utvecklat ett system, både för front och back door, där permissioner ingår mer systematiskt. Normalt startar de dömda med 2–4 timmars permission per helgdag och tiden utökas sedan successivt förutsatt att den dömda sköter sig. Efter tre månader kan de få en hel helg ledig och de som har elektronisk fotboja mer än fem månader kan få varannan helg ledig. Även i Frankrike hade de flesta permission från den elektroniska övervakningen under helgerna. Detta gäller båda formerna av elektronisk fotboja.

DE SOM FÅTT FRONT DOOR I ENGLAND ÄR MER SOCIALT BELASTADE ÄN I SVERIGE

I både Sverige och Frankrike används front door i huvudsak för korttidsdömda med låg risk för återfall. Det innebär att målgruppen har en relativt gynnsam social situation. Av den svenska utvärderingen framgick att den grupp som beviljats fotboja var mindre kriminellt belastad än de med samma strafftid som inte beviljades. Den grupp som inte ansökt hade en mindre gynnsam social situation med avseende på arbete, bostad, missbruk och tidigare kriminalitet.

Även i Frankrike, där majoriteten av de studerade personerna hade dömts till front door, hade de som fick elektronisk fotboja en mer ordnad social situation än de som fick fängelse, vilket ligger i linje med hypotesen om net widening. De som fick fotboja liknade mer personerna i den grupp som fick samhällstjänst och villkorlig dom innan fotbojan introducerades än dem som fick fängelse.

I England är de som får front door betydligt mer brottsbelastade. De personer som ingick i utvärderingen var i genomsnitt 25–30 år, hade begått brott i åtta år och hade varit dömda åtta gånger tidigare. Knappt hälften hade tidigare erfarenhet av fängelse. Det vanligaste brottet som avtjänades med elektronisk fotboja var någon form av tillgreppsbrott, men inbrott och trafikbrott inklusive rattfylleri var också vanligt. De som fick elektronisk fotboja klassades som en grupp med medelstor risk för återfall i brott⁴⁶.

Beskrivningen av dömda som fick elektronisk fotboja i Holland är ganska knapphändig i den utvärdering som finns publicerad. Det framgår dock att andelen missbrukare är låg. Knappt en tiondel använde (vad som i studien kallas) tunga droger, vilket var en betydligt lägre andel än i den grupp som fick avslag. I andra avseenden var skillnaderna obetydliga mel-

⁴⁶ Bedömningen gjordes utifrån ett instrument som ska predicera återfall i brott, OGRS2. Gruppen prediceras ha en återfallsrisk på 67 procent inom två års tid.

lan dem som beviljats elektronisk fotboja och dem som fått avslag. Majoriteten (80 procent) av dem som fick elektronisk fotboja hade holländsk bakgrund och var gifta eller sammanboende.

Den mest specifika målgruppen för front door återfanns i Saskatchewan i Kanada. Där riktades elektronisk fotboja främst till kvinnor och aboriginer (ursprungsbefolkning).

MÅLGRUPPEN FÖR BACK DOOR ÄR SNÄVARE I SVERIGE ÄN I FLERA ANDRA LÄNDER

Back door har i Sverige beviljats en grupp intagna med låg risk för återfall. I den svenska målgruppen var personer dömda för sexualbrott och ekonomiska brott överrepresenterade. Endast 16 procent hade missbruksproblem och endast en tredjedel var tidigare dömda. I alla länder görs en riskbedömning innan en person beviljas back door, men vilken risk för återfall som accepteras kan variera. I flera av de studerade länderna beviljas back door till grupper med något högre risk för återfall. I studien från British Columbia i Kanada var till exempel nästan 40 procent missbrukare bland dem som fått back door och andelen med tidigare fängelsevistelse nästan 70 procent. Ett krav för att beviljas back door var dock att personen skulle bedömas som ofarlig för sin omgivning och inte våldsbenägen. I Newfoundland i Kanada hade drygt 70 procent av dem som beviljades back door tidigare suttit i fängelse och många hade utöver bostad inte någon särskilt ordnad social situation under tiden med elektronisk fotboja.

I England är det ganska få restriktioner när det gäller vilka som kan få slussas ut med elektronisk fotboja. Dock är personer som begått vissa typer av sexualbrott och bedrägeribrott helt uteslutna (till skillnad mot i Sverige där sexualbrottslingar är överrepresenterade).

ANDELEN SOM AVBRYTER PÅ GRUND AV MISSKÖTSAMHET UNGEFÄR DENSAMMA I ALLA LÄNDERNA

I alla länder kan den elektroniska övervakningen avbrytas om klienten missköter sig. Men i samtliga länder är sådana avbrott ganska få; det stora flertalet fullföljer verkställigheten. Studierna tyder också på att avbrotten sällan beror på ny brottslighet utan på överträdelser av de regler som satts upp för närvaro i hemmet och på arbetet. Av tabell 12 framgår hur stor andel som hade fått avbryta den elektroniska övervakningen, mestadels på grund av misskötsamhet, i de olika studierna.

Tabell 12. Andelen avbrott på grund av misskötsamhet i olika länder, procent.

Land	Front door	Back door
Sverige	6	6
Holland		10
Frankrike		6
England	15	5
Kanada (Saskatchewan)	14	
Kanada (Newfoundland)		13
Kanada (British Columbia)		11

Tabellen visar att det sammantaget är relativt få personer som fått avbryta den elektroniska övervakningen på grund av misskötsamhet, högst 15 pro-

cent. Det behöver dock inte innebära att alla de som har fotboja i de olika länderna lever upp till samma skötsamhetskrav. Andelen som avbryts hänger samman med 1) vilka krav som ställs, 2) graden av kontroll och 3) hur tolerant man är mot avvikelser.

Av studierna framgår till exempel att både krav- och kontrollnivå är avsevärt lägre i England än i Sverige. I Sverige får den som har elektronisk fotboja inte bruka alkohol och det görs regelbundna hembesök med alkoholtest av den dömda⁴⁷. Genom kontaktpersoner på arbetet och telefonsamtal från frivården till arbetet kontrolleras också att den dömda är på sitt arbete på uppgjorda tider. I England sker vanligen ingen annan kontroll än den larmsignal som utlöses när den övervakade inte befinner sig i hemmet på de tider som bestämts⁴⁸.

Hur många regelöverträdelser som tillåts innan den elektroniska övervakningen avbryts varierar också. I Holland gäller ett system med gult respektive rött kort, vilket innebär att den elektroniska övervakningen inte omedelbart avbryts vid misskötsamhet. Klienten varnas i stället och vid upprepad eller grov misskötsamhet avbryts övervakningen. I den utvärdering som gjorts fick en sjättedel en varning utfärdad till följd av frånvaro från arbetet eller för sen hemkomst, medan endast en tiondel fick avbryta övervakningen på grund av upprepade varningar.

DE SOM HAFT FOTBOJA ÄR ÖVERLAG NÖJDA

I samtliga studier är både de dömda och deras samboende och anhöriga positiva till elektronisk fotboja i hemmet i stället för fängelse. De allra flesta ansåg att elektronisk fotboja var ett bättre alternativ än fängelse. Det som upplevdes som mest positivt var att den dömda fick tillbringa tid med familjen och anhöriga tyckte att det var skönt att slippa fängelsebesöken.

Kontakten med personalen som skötte övervakningen upplevdes något varierade. Generellt sätt var de dömda nöjda med bemötandet av personalen, som mestadels arbetade på frivården. På några enstaka ställen kom de dömda i kontakt med annan personal. I England exempelvis var de flesta dömda nöjda med kontrollanterna, medan de var missnöjda med den personal som skötte den tekniska utrustningen. Den tekniska utrustningen sköts i England av privata säkerhetsbolag. I British Columbia i Kanada, där övervakningen till stor del sköts av vårdare på anstalt, ansåg många att de inte kunde prata med sin övervakare om personliga frågor.

Några negativa aspekter som lyftes fram var att fotbojan skavde eller var otymlig och att den var svår att dölja. I några länder uttrycktes även synpunkter på att fotbojan kunde medföra en påfrestning för familjelivet. En negativ aspekt som har lyfts fram i den svenska utvärderingen av back door är den begränsade fria tiden. I de övriga länderna har de dömda till

⁴⁷ Detta gäller både elektronisk fotboja som ersättning för kortare fängelsestraff och som utslussning.

⁴⁸ I England pågår ett pilotprojekt med röstidentifikation för kontroller utanför hemmet. Klienten ombeds ringa en viss tid och rösten jämförs sedan med ett centralt röstprov.

elektronisk fotboja generellt sätt mer fri tid än i Sverige och därför framkom inte motsvarande synpunkter från de dömda i dessa länder⁴⁹.

Andra typer av elektronisk fotboja

Förutom de två vanligaste formerna av elektronisk fotboja i hemmet, front door och back door, finns även andra former. Nedan tas några exempel upp som har provats i Holland och England.

ELEKTRONISKA ÖVERVAKNINGSHUS OCH FOTBOJA FÖR UNGDOMAR I HOLLAND

I Holland har man gjort några försök med elektronisk fotboja. De har dock lagts ned då dessa former inte fungerat tillfredsställande.

- *Elektronisk fotboja för unga lagöverträdare*
Under en tvåårsperiod åren 2001 och 2002 pågick ett försök med fotboja på unga lagöverträdare⁵⁰. De som fick fotboja var mellan 12 och 18 år och genomsnittsåldern var 15 år. Bara 23 personer fick elektronisk fotboja och försöket lades ner eftersom erfarenheterna inte var positiva. Endast en liten grupp ungdomar ansågs lämpliga på grund av strikta kriterier vid urvalet. Den elektroniska övervakningen uppfattades betungande både för ungdomarna och för deras familjer.
- *Provisoriskt omhändertagande med elektronisk fotboja*
År 2001 gjordes ett försök med elektronisk fotboja inom ramen för ett projekt som justitiedepartementet initierade. Syftet var att elektronisk fotboja skulle ersätta häkte för ungdomsbrottslingar som inte var i behov av kvarhållande, men som ändå bedömdes vara i behov av någon form av kontroll. Målgruppen var ungdomar som var misstänkta för ett brott och som hade en tids- och rumsbunden återfallsrisk. Ungdomarna skulle ha låg kriminell belastning, någon form av struktur i sina liv och inga drog- eller alkoholproblem. Försöket med elektronisk fotboja som ett alternativ till provisorisk häktning gav inga goda resultat, eftersom målgruppen var alltför liten. Försöket lades därför ned.
- *Försök med elektroniska övervakningshus, s.k. "EM Detention Houses"*
Syftet med detta försök som pågick under åren 2001 och 2002 var att frigöra fängelseplatser under perioder av överbeläggning. Målgruppen var personer som hade avtjänat 90 procent av sitt straff och som hade högst 60 dagar kvar av straffet att avtjäna. Elektroniska övervakningshus skulle vara lättskötta och möjliga att stänga under vissa perioder. En schemalagd sysselsättning skulle kunna erbjudas och driften skulle vara

⁴⁹ En utredning pågår i Sverige om att utöka den fria tiden, det vill säga den tid den dömda inte är under elektronisk kontroll. Utredningen görs av kriminalvården inom ramen för arbetet med att förändra kriminalvårdens föreskrifter om elektronisk fotboja. De nya föreskrifterna beräknas träda i kraft den 1 april 2005.

⁵⁰ Försöket pågick bara i en stad, Rotterdam.

billig genom låg personaltäthet. Försöket förlängdes inte eftersom det visade sig att alltför få personer tillhörde målgruppen.

ELEKTRONISK FOTBOJA FÖR UNGDOMAR I ENGLAND

I England kan även unga lagöverträdare få elektronisk fotboja. Nedan beskrivs två nya former av elektronisk fotboja för ungdomar.

- *Front door för unga lagöverträdare*
Den 1 februari 2001 infördes möjligheten att döma unga lagöverträdare mellan 10 och 15 år till elektronisk fotboja i maximalt tre månader. Tiden under övervakning varierar mellan två och tolv timmar per dag. Under år 2002 var cirka 250 ungdomar per dag dömda till denna påföljd⁵¹.
- *Frigivning mot borgen med elektronisk fotboja för unga lagöverträdare*
År 2002 infördes ett försök i hela England med elektronisk fotboja för ungdomar mellan 12 och 16 år. Försöket vänder sig till anhållna ungdomar som är anklagade för allvarliga brott eller som upprepade gånger har begått brott när de har varit släppta mot borgen. Det finns inga fastlagda bestämmelser när det gäller tidsbegränsning i dagar eller antal timmar med fotboja. Under år 2002 hade i genomsnitt 40 ungdomar per dag denna typ av övervakning.

⁵¹ Den 31 maj 2002 hade 248 ungdomar denna form av övervakning.

Referenser

- Boelens, R. (2003). Electronic Monitoring in the Netherlands. I: Mayer, Haverkamp och Lévy (red.) *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (s. 81-92). Freiburg: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Bonta, J., Wallace-Capretta, S. M. och Rooney, J. (2000). Can Electronic Monitoring Make a Difference? An Evaluation of Three Canadian Programs. *Crime and Delinquency*, 1:61–75.
- Brottsförebyggande rådet (1999). *Intensivövervakning med elektronisk kontroll. En utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet*. Rapport 1999:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2003). *Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. Rapport 2003:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2004). *Ett steg på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss*. Rapport. Norstedt 2004.
- Brottsförebyggande rådet (2005). *Kriminalvårdens särskilda narkotikasatsning. En utvärdering av arbetet under åren 2002–2004*. Rapport 2005:3. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Conway, P. (2003). Survey of Agencies Using Electronic Monitoring Reveals a Promising Future. *Journal of Offender Monitoring*. 16 (2), 5, 18–23.
- Dodgson, K., Goodwin, P., Howard, P., Llewellyn-Thomas, S., Mortimer, E., Russell, N. och Weiner, M. (2001). *Electronic Monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew scheme*. Home Office Research Study 222. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Dodgson, K. och Mortimer, E. (1999). *Home Detention Curfew-The First Year of Operation*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Justitiekottet 2004/966 (Ju2004/966/KRIM). *Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. Ds: 2004:7.
- Kriminalvårdsstyrelsen, KVS (2004). *Kriminalvårdens officiella statistik, KOS 2003*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdens författningssamling 2004:11 (KVVFS 2004:11). *Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll*.
- Kriminalvårdens författningssamling 2004:13 (KVVFS 2004:13). *Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt*
- Lévy, R., Tournier, V. P., Piotun, A. och Kensey, A. (2004). Electronic Monitoring: Assessment of the Experimental Phase. *Penal Issues. Research on Crime and Criminal Justice in France*. Nr 15: s 6–9. Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales.

- Millington, A.** (2003). Recent Evaluations of electronic monitoring programmes in England and Wales. I: Mayer, Haverkamp, Lévy (red.) *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (s. 59–68). Freiburg: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Mortimer, E.** (2001). *Electronic Monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew scheme*. Home Office Findings 139. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Mortimer, E. och May, C.** (1997). *Electronic monitoring in practice: the second year of the trials of curfew orders*. Home Office Research Study 177. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Pitoun, A.** (2003). Electronic monitoring in France: an appraisal of the early phase of implementation. I: Mayer, Haverkamp, Lévy (red.) *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (s. 81-92). Freiburg: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Proposition 2004/04:34.** *Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll.*
- Renzema, M. och Mayo-Wilson, E.** (2005). Can electronic monitoring reduce crime for moderate to high-risk offenders? *Journal of Experimental Criminology*, 2, (Under publicering).
- Shaap, R.** (2003). Results of the Evaluation of the Netherland Project on Electronic Monitoring. I: Mayer, Haverkamp, Lévy (red.) *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (s. 81-92). Freiburg: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Spaans, E. C. och Verwers, C.** (1997). *Electronic monitoring in the Netherlands: Results of the experiment*. (English summary). Netherlands: Netherlands Ministry of Justice, the Hague.
- Sugg, D., Moore, L. och Howard, P.** (2001). *Electronic Monitoring and offending behaviour – reconviction results for the second year of trials of curfew orders*. Home Office Findings 141. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Toon, J.** (2003). Elektroninc Monitoring in England and Wales. I: Mayer, Haverkamp, Lévy (red.) *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (s. 81-92). Freiburg: Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Walter, I.** (2002). *Evaluation of the national roll-out of curfew orders*. Home Office Online Report 15/02. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Elektroniska källor

WORLD WIDE WEB

- Direction de l'administration pénitentiaire (2004). *Les chiffres clés de l'administration pénitentiaire*. Webbadress:
<http://www.justice.gouv.fr/chiffres/ap>
- Renzema, M. (2003). *Electronic monitoring's impact on reoffending*. Revised protocol proposal approved by the Campbell Collaboration. Version från 24 mars 2003. Hämtat från <<http://www.renzema.net>>.
- Renzema, M. (2004). *Electronic Monitoring. What we know and don't know about its effects*. En presentation från Jerry Lee Conference Washington D.C. den 24 februari år 2004. Hämtat från <<http://www.renzema.net>>.
- The Campbell Collaborarion (2005). Hemsida. Hämtat från <<http://www.campbellcollaboration.org>>.

Bilagor

Bilaga 1. Beräkning av återfallsrisk

Modellen som används för att beräkna en förväntad återfallsrisk för varje individ togs ursprungligen fram av BRÅ inom ramen för utvärderingen av kriminalvårdens narkotikasatsning (BRÅ 2005:3). Den avsåg då gälla samtliga som döms till en fängelsepåföljd och specificerades genom en logistisk regressionsanalys. Den metoden är lämplig att använda när man har en beroende variabel som endast kan anta två värden, i detta fall återfall i brott. Genom den logistiska regressionsanalysen skattas den inverkan som en uppsättning oberoende variabler har på den beroende variabeln.

Ursprungligen ingick nio variabler i modellen. Eftersom den här studien endast behandlar intagna med minst två års strafftid har två variabler exkluderats på grund av att de inte längre kan anta olika värden. Den ena handlar om rattfylleri som huvudbrott och den andra handlar om strafftid. Ytterligare två variabler, sexualbrott i aktuell lagföring och antal stöldbrott de senaste fem åren, bidrar inte längre signifikant till modellen när det handlar om intagna med strafftider om minst två år. Även dessa har exkluderats. I tabell 1 redovisas vilka variabler som ingår i modellen som används i rapporten och de regressionskoefficienter som erhöles när modellen baserades på en grupp bestående av 666 intagna med strafftider som överstiger två år.

Tabell 1. Variabler som ingår i den logistiska regressionsanalysen.

Variabel (X)	Regressionskoefficient (β)	Signifikans
Ålder vid frigivning	-0,034	0,002
Antal brott i aktuell lagföring	0,056	0,017
Antal brott de senaste 5 åren	0,031	0,009
Antal brott mot trafikbrottslagen de senaste fem åren (fyra klasser)	0,475	0,006
Lagförd för brott mot narkotikastrafflagen under de senaste fem åren (ja/nej)	0,662	0,003
Konstant (α)	-1,116	0,009

Utifrån dessa koefficienter beräknas sannolikheten för att en individ ska återfalla enligt nedanstående formel.

$$\text{sannolikhet} = 1 / 1 + e^{-(\alpha + X_1 \cdot \beta_1 + X_2 \cdot \beta_2 + \dots + X_k \cdot \beta_k)}$$

Den sannolikhet som fås genom formeln är i intervallet 0–1, vilket innebär att den kan tolkas som procentuell risk. Om en individ utifrån beräkningen av ovanstående variabler erhåller värdet 0,5 betyder det alltså att risken att den individen ska återfalla är 50 procent.

Andelen korrekta prediktioner, när de med upp till och med 50 procent risk inte prediceras återfalla och de med över 50 procent risk prediceras att återfalla, var 78 procent.

Bilaga 2. Matchning av kontrollgrupp

Målet med matchningen av kontrollgrupp var att till var och en av de 260 individerna i IÖV-gruppen finna en "tvilling" med samma eller liknande värden på två variabler. Dessa två variabler var antalet lagföringar fem år före ingångslagföring och predicerad återfallsrisk. När det i populationen som kontrollgruppen skulle hämtas ur fanns fler än en individ med efter-sökta värden på bägge variablerna var det slumpen som avgjorde vilken som valdes som tvilling.

För knappt 70 procent av IÖV-gruppen var det möjligt att finna en tvilling som matchade exakt på bägge variablerna (nivå 1 i tabell 2). Restande 30 procent matchades ihop med tvillingar genom att återfallsrisken aggregerades till klasser om 5, 10 respektive 15 procent (nivå 2–4). Två individer matchades till tvillingar endast utifrån predicerad återfallsrisk (nivå 5). I tabell X ges en överskådlig bild av de olika matchningsnivåerna.

Tabell 2. Beskrivning av nivåer i matchningsförfarandet, samt hur många i IÖV-gruppen som matchades till sina tvillingar på respektive nivå.

Nivå	Matchningsvariabler		Antal
	Antal lagföringar fem år före ingångslagföring	Predicerad återfallsrisk	
1	Exakt	Exakt procenttal	173
2	Exakt	1–5 %, 6–10 %, 11–15 % osv.	54
3	Exakt	1–10 %, 11–20 %, 21–30 % osv.	16
4	Exakt	1–15 %, 16–30 %, 31–45 % osv.	15
5		Exakt procenttal	2

Bilaga 3. Analys av metodproblem

Det möjliga problem som föreligger med att en del av kontrollgruppen har haft en teoretisk möjlighet att söka och få utsluss med fotboja är att kontrollgruppen med automatik skulle kunna bestå av personer med sämre möjligheter att klara sig från att återfalla efter frigivning. För att testa hur sannolikt det är att detta är ett problem jämförs i tabell 3 återfallsfrekvenserna, dels för (a) den del av IÖV-gruppen som matchats med individer som inte haft möjlighet att få utsluss, och dels (b) för delen som matchats med individer som haft den möjligheten. Om resultaten skiljer sig mycket mellan (a) och (b) finns det sannolikt ett problem.

I tabellen kan utläsas att det inte finns några drastiska skillnader mellan (a) och (b). Med andra ord finns det inget starkt skäl att i detta avseende tro att kontrollgruppen består av personer med sämre möjligheter att klara sig från återfall.

Tabell 3. Jämförelse mellan andelar av IÖV-gruppen respektive kontrollgruppen, uppdelat på huruvida kontrollgruppen haft möjlighet till utsluss eller inte, som återfallit i brottslighet.

Återfall	(a) Del av kontrollgruppen som ej haft möjlighet till utsluss		(b) Del av kontrollgruppen som haft möjlighet till utsluss	
	IÖV-gruppen (n=139)	Kontrollgrupp (n=139)	IÖV-gruppen (n=121)	Kontrollgrupp (n=121)
Ja	10	15	12	15
Nej	90	85	88	85
Totalt	100	100	100	100

Bilaga 4. Tabeller och diagram

Tabell 4. Jämförelse mellan IÖV-gruppen och kontrollgruppen gällande tid från brott till lagföring uppdelat på olika lagföringstyper.

Typ av lagföring	IÖV-gruppen		Kontrollgruppen		T-värde, frihetsgrader och sign.
	Dagar mellan första brottsdatum i återfalls-lagföringen och själva lagföringen, medelvärde (median inom parentes)	n	Dagar mellan första brottsdatum i återfalls-lagföringen och själva lagföringen, medelvärde (median inom parentes)	n	
Domslut	115 (87)	14	72 (50)	24	1,54 19 0,139
Strafföreläggande	52 (18)	10	30 (27)	9	0,79 10 0,447
Åtalsunderlåtelse	40 (22)	2	41 (39)	3	-0,31 3 0,977
Totalt	85 (41)	26	59 (41)	36	1,30 38 0,203

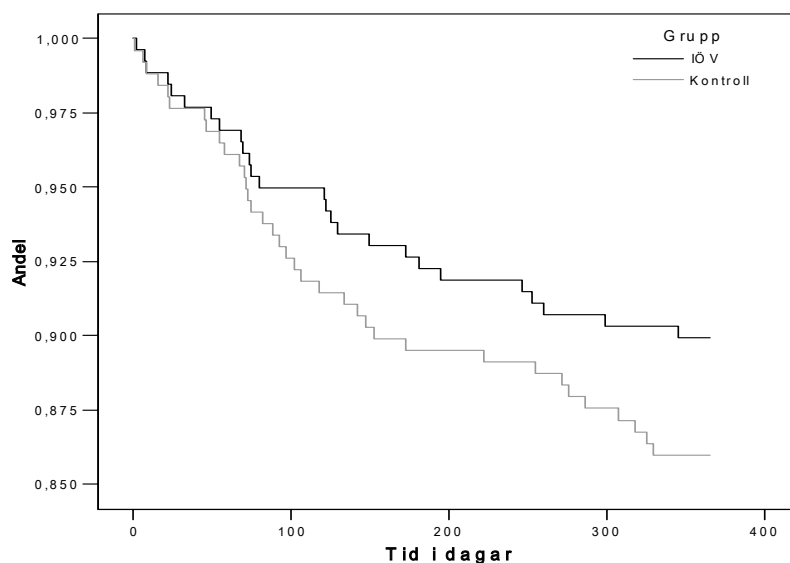


Diagram 1. Kumulativ andel av IÖV-gruppen och kontrollgruppen som ej återfallit dag för dag under ett år från frigivning. Tiden till återfall är i denna tabell tid från frigivning till första brottsdatum i återfalls-lagföringen.

English summary

Effects of prison-release using electronic monitoring

**FINAL REPORT ON THE PRISON AND PROBATION SERVICE'S TRIAL PROJECT
BETWEEN 2001 AND 2004**

Author: Fredrik Marklund, Olga Niméus, Inka Wennerberg

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O. Box 1386, SE-111 93 Stockholm, Sweden

Reference:

BRÅ-report 2005:6, ISSN 1100-6676,
ISBN 91-38-32183-1

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice,
SE-106 47 Stockholm, Sweden

On October 1st 2001, a trial project was initiated within the prison and probation service to improve the preparations made for the release of Swedish prison inmates back into the community. One aspect of this trial project involved the introduction of a new pre-release alternative for persons serving long prison sentences, namely intensive monitoring by means of electronic control, also known as EM (electronic monitoring) releases. The EM-release programme means that inmates serving a prison term of at least two years can apply to serve the final part – between one and four months – of their sentence, in the home under supervision by means of electronic monitoring. The goal of the trial project was to make the transition from prison to life in the community more gradual and thereby to prevent criminal recidivism. The EM-release programme gives long-term prison inmates the opportunity to spend time in the community under conditions involving a greater level of supervision and support than they will receive following their final conditional discharge from the prison system.

The Swedish Government has assigned the National Council for Crime Prevention (BRÅ) the task of evaluating the trial project in consultation with the National Prison and Probation Administration (*Kriminalvårdsstyrelsen*). This constitutes the final report in a series of three⁵². The report presents an analysis showing whether the EM-release programme has produced any effects on levels of reoffending. A group of inmates who served the final part of their sentence via the EM-release programme are compared with a comparable (matched) control group in order to study possible differences in relation to reoffending. The report also includes a review of other international effect studies conducted in this area.

⁵² The previously published reports are entitled "Fängelse i frihet" (*Prison at liberty*), BRÅ-report 2003:4 and "Ett steg på väg mot frihet" (*A step on the road to freedom*), 2004. The reports can be found at <http://www.bra.se>

What has happened since the publication of the previous report?

In 2004 a total of 238 individuals applied for an EM-release, of whom 155 (65 per cent) had their applications granted. This constitutes an increase in the number of applications since 2003 to approximately the same level as that noted in 2002. Although the *proportion* of persons being granted an EM-release has varied, the *number* of individuals whose applications were granted remained relatively stable between 2002 and 2004.

From April 1st 2005, the EM-release programme and the use of electronic monitoring in place of short prison terms (referred to simply as EM) has been expanded. This expansion of the programmes will mean that inmates serving a sentence of at least eighteen months will be able to apply to serve up to four months of their sentence in the EM-release programme, whilst inmates serving a sentence of over two years may be given the opportunity to serve up to six months of this sentence in the form of an EM-release. As regards the use of EM in place of short prison terms, individuals sentenced to up to six months imprisonment will be given the option to serve their sentences in their homes under supervision by means of electronic monitoring.

The EM-release group reoffend less often than controls

A group of inmates who served the final part of their prison sentences in the EM-release programme have been compared with a matched control group. The EM-release group comprised 260 inmates who completed a period of intensive with electronic monitoring supervision between November 2001 and June 2003. The control group comprised 260 inmates serving prison sentences of at least two years who were not given an EM-release. The individuals in the control group were released from prison between May 2001 and April 2002 and have been matched with the EM-release group in terms of both the number of offences for which they received convictions over a five year period prior to the current prison sentence and their estimated risk for reoffending. Possible differences between these groups regarding levels of reoffending have been studied by means of a comparison of offences resulting in convictions during the year subsequent to their conditional discharge from the prison system. Five different measures of recidivism have been employed: any subsequent conviction, any subsequent prison sentence, the number of subsequent convictions, the number of offences included in subsequent convictions, and the time-lapse between release and re-conviction.

The proportion of EM-release participants who reoffended was small. Only eleven per cent of inmates released via the EM-release programme were reconvicted during the follow-up period. The corresponding figure for the control group was fifteen per cent. This difference between the two groups is not statistically significant, however, which means that it may be the result of random factors. Continued evaluations are required in order to produce a more reliable picture of the groups for which an EM-release may

produce a positive effect on levels of reoffending. One conclusion may be hazarded even at this stage, however, namely that this form of release programme has not led to an increase in criminal recidivism.

Nor were any significant differences noted between the groups in relation to the number of either convictions or offences for which those who reoffended had been convicted. The EM-release group reoffended somewhat later than the control group, but once again this difference was not statistically significant.

In summary, the effect study has not been able to show any significant differences in levels of reoffending between those participating in the EM-release programme and a comparable control group.

EM-releases reduce levels of recidivism among older inmates

When the material is broken down into smaller groups on the basis of reoffending risk and age, however, a number of significant differences emerge. If the material is divided into three groups on the basis of the risk for reoffending, the EM-release group with the lowest risk (less than ten per cent) reoffends to a significantly lesser extent than the corresponding control group. When controls are included for background variables, the principal differences between the group with the lowest reoffending risk and the other two groups are found in relation to two factors: age and levels of prior offending. On average, the members of the group with the lowest risk for recidivism had fewer previous convictions and were older than those in the other two groups. In order to examine which of these two variables was most important in relation to differences in levels of recidivism, the material was divided into two groups on the basis of levels of prior offending. No significant differences were noted here. When the material was instead split in two on the basis of age, however, a more marked difference emerged. It was found that it was among the older members of the EM-release group that clear positive effects on recidivism were to be found by comparison with the control group. Only six per cent of the older EM-release group reoffended by comparison with sixteen per cent of the older control group. This difference is statistically significant.

The National Council's assessment

EM-RELEASES PRODUCE PREDOMINANTLY POSITIVE EFFECTS

In summary, the picture that emerges from the EM-release trial project is predominantly positive:

Few of those included in the programme breach the conditions of their EM-release.

The social situation of those included in the EM-release programme has been improved, particularly in the areas of employment and housing.

It can be said with certainty that at the aggregate level, EM-releases do not produce a negative effect on levels of reoffending. Only eleven per cent of EM-release participants reoffended during the year following the end of their period of electronic monitoring.

Certain groups among the EM-release participants reoffended to a significantly lower extent than the relevant control group. This is the case for the group with the lowest reoffending risk and in particular for those who are somewhat older when they enter the EM-release programme (i.e. at least 38 years of age). The reoffending frequency for this latter group is fully ten per cent lower than that of the control group.

It may be the case that EM-releases also have a positive effect on reoffending for the entire group of programme participants, but this will become clear only once the number of individuals released via the programme has become larger.

These positive results constitute a good point of departure for expanding the target group for EM-releases and for the use of electronic monitoring as an alternative to short prison terms (EM). In the same way as has been the case to date, however, the National Council will continue on the commission of the Government to evaluate whether this form of sentence implementation also functions well for these new target groups.

HOW SHOULD THE BALANCE BETWEEN RISK AND NEED BE DETERMINED?

The group that has participated in the EM-release programme in Sweden is characterised by a very low risk for recidivism. This can be seen from the National Council's study, where the level of reoffending within a year for the group as a whole was found to be eleven per cent. This low level of reoffending is linked to the facts that on the one hand the group of inmates serving prison terms of at least two years has a relatively low reoffending frequency at the aggregate level (23 per cent) and on the other that the individuals with the lowest risk are those chosen for EM-release. This constitutes a more stringent restriction of the target group than in many of the other countries examined, both as regards the length of prison term and the individual risk for recidivism. In these other countries electronic monitoring is more often used as an alternative for groups with a 'medium-level' risk for recidivism.

The National Council's effect study indicates that to date it is the slightly older group with no prior convictions that appears to have been most positively affected by EM-releases as regards levels of reoffending. This would indicate that future efforts should primarily be directed at groups with this profile. It should be remembered, however, that the risk for reoffending does not appear to have *increased* among the younger inmates with previous convictions. The National Council is therefore of the view that there are grounds for being open to the possibility of also granting EM-releases to those with a slightly higher recidivism risk if they apply to conclude their prison sentence in this way. There are also grounds for both the prison and probation service and the National Council for Crime Prevention to go further and analyse the results of the effect study in different ways. It is particularly important to examine whether the programme needs to be developed to better meet the needs of the target group.

The National Council will continue to evaluate the effects of the EM-release programme, as it is now expanded to include a broader group. This continued evaluation work will hopefully provide additional knowledge on how EM-releases are best made use of.