

Rapport 2007:1

Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården

Delrapport 2

brå

brottsförebyggande rådet

Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården

Delrapport 2

Rapport 2007:1

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.

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
Författare: Stina Holmberg, Inka Wennerberg
© 2007 Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Inledning	12
Användningen av IÖV och IÖV-utsluss utökas på försök	12
Brå:s uppdrag	13
Sammanfattning av den första delrapporten	13
En modernare kriminalvårdslag	14
Metod	14
Utvecklingen av IÖV och IÖV-utsluss det första året	16
IÖV	16
IÖV-utsluss	18
Sysselsättning och stödinsatser	20
Sysselsättning	20
Programverksamhet och annat stöd	20
Kontroll och misskötsamhet	23
Mer kontroll hemma än på arbetsplatsen	23
14 procent i nya IÖV-gruppen avbröt på grund av misskötsamhet	24
Nio procent i nya utslussgruppen avbröt på grund av misskötsamhet	25
Nöjda klienter	27
Brottsoffers syn på IÖV och IÖV-utsluss varierar	31
Synen på IÖV-utsluss	32
Synen på IÖV	33
Brottsoffret informeras inte när gärningspersonen får IÖV	36
Referenser	38
Bilaga	39
Metod	39

Förord

Elektronisk övervakning har fått en allt större betydelse på den kriminalpolitiska arenan i många länder. I Sverige har intensivövervakning med elektronisk kontroll visat sig vara ett bärkraftigt alternativ till fängelse utan att ha fängelsestraffets negativa konsekvenser.

En försöksverksamhet med utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll trädde i kraft den 1 april 2005. Försöksverksamheten innebär att målgruppen som får verkställa den sista delen av fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV-utsluss) utvidgas. Även möjligheten att avtjäna kortare fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) utvidgas till att omfatta strafftider upp till och med sex månader. Utvidgningen har beslutats mot bakgrund av de positiva resultaten i Brå:s tidigare utvärderingar av IÖV och IÖV-utsluss. Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten med den utvidgade användningen av IÖV och IÖV-utsluss. En viktig del av i uppdraget är att beskriva hur brottsoffer ser på reformen. Detta är den andra delrapporten av tre och uppdraget kommer att slutredovisas den 1 augusti 2007.

I den första delrapporten beskrevs de nya målgrupperna och bakgrunden hos dem som påbörjade verkställighet med IÖV och IÖV-utsluss i dessa grupper. I den här delrapporten beskrivs hur klienterna genomfört verkställigheten samt hur verkställigheten upplevts av klienter och brottsoffer.

Rapporten vänder sig i första hand till regering, riksdag, kriminalvården och Brottsoffermyndigheten.

På Kriminalvårdens huvudkontor har Ulf Jonson, enhetschef, Kjell Carlsson, projektledare för IÖV och Richard Bernsten, rättsvårdsexpert, faktagranskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. Värdefulla synpunkter har också lämnats av Margareta Bergström, generaldirektör på Brottsoffermyndigheten.

Rapportens författare är Inka Wennerberg, utredare, och Stina Holmberg, enhetschef, båda verksamma vid Brå. Intervjuer med klienter har gjorts av Hanna Bergman, projektassistent, som även skrivit avsnittet om klienterna. Anna Eksten, utredare på Brå, har medverkat vid brottsofferstudien och genomfört huvuddelen av dessa intervjuer.

Stockholm i januari 2007

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

I syfte att hitta bärkraftiga alternativ till fängelse infördes intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) år 1994. IÖV kunde när verkställigheten permanentades år 1999 ersätta fängelsestraff på högst tre månader. År 2001 inleddes en försöksverksamhet som innebar att dömda till minst två års fängelse fick möjlighet att avtjäna de sista månaderna av fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV-utsluss). Syftet med försöksverksamheten var att göra övergången mellan anstalt och frihet mer successiv för att förebygga återfall i brott. Brå har tidigare på uppdrag av regeringen utvärderat IÖV och IÖV-utsluss och resultaten har varit övervägande positiva.

Mot bakgrund av detta inleddes den 1 april 2005 försök med att utvidga användningen av intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV och IÖV-utsluss. Målgruppen för IÖV utvidgades till att omfatta dömda till högst sex månaders fängelse. Även målgruppen för IÖV-utsluss utvidgades till att omfatta personer med minst ett och ett halvt års strafftid. Tiden för IÖV-utsluss förlängdes så att dömda till minst två års fängelse kunde verkställa upp till sex månader med IÖV-utsluss (från tidigare fyra månader).

Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den utvidgade användningen av elektronisk fotboja. Detta är den andra delrapporten av tre, och uppdraget ska slutredovisas den 1 augusti 2007. Den här delrapporten innehåller en beskrivning av innehållet i verkställigheten med IÖV och IÖV-utsluss samt i vilken utsträckning misskötsamhet förekommer. Rapporten innehåller även två intervjustudier. I den ena har intervjuer genomförts med klienter som haft IÖV i den nya målgruppen och klienter som haft IÖV-utsluss under 4–6 månader. I den andra intervjustudien har brottsoffer intervjuats om hur de upplever att gärningspersonen fått IÖV eller IÖV-utsluss.

Ökningen av IÖV är relativt begränsad

Utvidgningen av IÖV har inneburit en ökning av antalet personer som verkställer IÖV, men ökningen är relativt begränsad. Ett år efter att utvidgningen trätt i kraft påbörjade totalt 3 061 personer IÖV jämfört med 2 784 året innan. Att ökningen blivit så begränsad beror främst på att det är färre personer som döms till mellan fyra och sex månaders fängelse än de som döms till högst tre månader, men även på att det har skett en viss minskning av dem som påbörjat IÖV i den gamla målgruppen. Utvidgningen till en ny målgrupp har inneburit att 569 personer i den nya målgruppen (mer än tre och högst sex månader) påbörjat IÖV under det första året efter att de nya reglerna trätt i kraft, men samtidigt minskade de som var dömda till högst tre månader med cirka 300 personer.

Ungefär hälften av dem som döms i den nya målgruppen uppfyller kriterierna för att erbjudas IÖV, vilket är något färre än i den gamla målgruppen. En möjlig förklaring är att fler i den målgruppen är häktade eller intagna på anstalt när domen avkunnas, vilket normalt sett utesluter personen från att ansöka. De som påbörjar IÖV i den nya målgruppen uppskattas utgöra en dryg femtedel av alla som döms inom den målgruppen. Andelen är något högre i den gamla målgruppen, där de som påbörjar IÖV utgör 30 procent av alla dömda.

Antal personer som påbörjat IÖV-utsluss har fördubblats

Utvidgningen av IÖV-utsluss har inneburit att antalet intagna som påbörjar sådan verkställighet har fördubblats. Ungefär 300 personer påbörjade IÖV-utsluss

under det första året efter att de nya reglerna trätt i kraft. Den kraftiga ökningen är både en konsekvens av att målgruppen utvidgats, men även av att fler personer i den gamla målgruppen påbörjat IÖV-utsluss. I samband med att IÖV-utsluss utvidgades lättades även reglerna för utevistelser upp, och klienterna fick möjlighet att få ”permission” ett dygn per månad. Detta har sannolikt gjort verkställigheten mer attraktiv för den gamla målgruppen. Totalt sett utgjorde de som påbörjat IÖV-utsluss i den nya målgruppen (minst ett och ett halvt års och mindre än två års fängelse) en femtedel av alla dömda, vilket var ungefär lika stor andel som för den gamla utslussgruppen.

Hög grad av stöd under IÖV och IÖV-utsluss

Under tiden med IÖV och IÖV-utsluss kan den huvudsakliga sysselsättningen kombineras med olika former av stödjande insatser för att motverka att klienterna återfaller i brott. Allmänt kan sägas att stödnivån under IÖV och IÖV-utsluss generellt är hög.

Drygt tre fjärdedelar av dem som verkställde IÖV i den nya målgruppen deltog i något påverkansprogram. Det absolut vanligaste programmet var ett allmänt IÖV-program. Programmet, som är ett informationsprogram med olika brotts- och missbruksrelaterade teman, är ofta lokalt konstruerat. Trots att klienter som verkställer IÖV-utsluss i första hand ska ha genomgått påverkansprogram under anstaltstiden hade en femtedel i den nya utslussgruppen deltagit i programverksamhet under IÖV-utsluss.

Övriga stödinsatser under verkställigheten med IÖV och IÖV-utsluss är behandling eller externa stödkontakter inom exempelvis psykiatri eller missbruksvård. Stöd ges också genom att klienten ska besöka sin handläggare på frivården, vilket i regel sker mellan två och tre gånger per månad.

För de klienter som har IÖV-utsluss finns dessutom så kallade obligatoriska aktiviteter. De obligatoriska aktiviteterna har ett rehabiliterande syfte för att underlätta klienternas återanpassning efter en längre anstaltsvistelse. De flesta i den nya utslussgruppen (85 procent) hade deltagit i minst en sådan aktivitet.

Fler kontroller i hemmet än på arbetsplatsen

Det visade sig vara en genomgående hög kontrollnivå för både IÖV och IÖV-utsluss. Frivårdens kontroller i hemmet var generellt sett fler än de kontroller som gjordes på arbetsplatsen. Det fanns dock stora variationer mellan olika individer.

I den nya IÖV-gruppen avbröt 14 procent på grund av misskötsamhet, en högre andel än i den gamla IÖV-gruppen där nivån har legat på ungefär åtta procent de senaste åren. En stor andel av dem som avbröt var missbrukare, och avbrotten berodde ofta på överträdelse av alkohol- och drogförbudet. Man kan diskutera vad skillnaden i andel som avbryter beror på. Enligt den första delrapporten skiljer sig inte den nya och gamla IÖV-gruppen åt när det gäller kriminell belastning, men den nya IÖV-gruppen har en sämre social situation när verkställigheten inleds. Om andelen missbrukare är större i den nya IÖV-gruppen vet vi inte, men om så är fallet skulle det kunna vara en förklaring.

När det gäller IÖV-utsluss, var andelen som avbröt på grund av misskötsamhet i den nya utslussgruppen mindre, nio procent, vilket inte skilde sig nämnvärt från den gamla utslussgruppen. Tidpunkten för avbrotten inträffade för den nya IÖV-gruppen oftare i början av verkställigheten, för den nya utslussgruppen skedde avbrotten däremot oftare i slutet av verkställigheten.

Långt ifrån all misskötsamhet ledde till att verkställigheten fick avbrytas. Det var relativt vanligt med förseningar och schemaavvikelse både när det gäller

IÖV och IÖV-utsluss, men detta ledde sällan till åtgärd i övervakningsnämnden. Det som i princip alltid ledde till att verkställigheten avbröts var användning av alkohol eller andra droger.

Nöjda klienter

Utvidgningen av IÖV och IÖV-utsluss innebar att den maximala tiden med fotboja förlängdes. För att ta reda på hur klienterna upplevde den förlängda tiden har Brå intervjuat tio klienter som haft IÖV i den nya målgruppen och tio klienter som haft IÖV-utsluss under minst fyra månader. Då urvalet är litet bör man dock vara försiktig med att dra alltför stora slutsatser av materialet. De intervjuade klienterna var överlag nöjda med sin tid med fotboja. Det som lyftes fram som positivt var möjligheten att få tillbringa tid med familj och vänner och att kunna arbeta. Flera av de intervjuade som hade IÖV-utsluss var dock missnöjda med hur anstalten informerat om IÖV-utsluss, medan IÖV-klienterna, som främst hade informerats av frivården, i huvudsak var nöjda med informationen. I princip alla klienter ställde sig positiva till utvidgningen och de var även nöjda med längden på fotbojetiden. De flesta hade även kunnat tänka sig att ha fotboja under ännu längre tid.

Brottsoffers syn på IÖV och IÖV-utsluss varierar

I Brå:s uppdrag ingick även att ta reda på hur de som utsatts för brott upplever verkställighet med IÖV och IÖV-utsluss. Intervjuer genomfördes därför med brottsoffer som utsatts för våldsbrott, sexualbrott eller rån. Detta är brott som en stor del av dem som får IÖV och IÖV-utsluss har begått och där den personliga kränkningen är särskilt tydlig. 27 av intervjuerna avsåg IÖV och 12 intervjuer avsåg IÖV-utsluss. (Ytterligare fyra personer besvarade en enkät avseende IÖV.) Totalt sett var det drygt hälften av brottsoffren som gick att nå och som ville delta. Eftersom materialet är litet och dess representativitet tveksam, går det inte att dra några slutsatser när det gäller om offer för våldsbrott i gemen är positiva eller negativa till IÖV och IÖV-utsluss.

Av de intervjuade brottsoffer där gärningspersonen fått IÖV-utsluss är ungefär hälften negativa och hälften positiva. De som är negativa betonar att straffet var för kort redan från början, men att IÖV-utsluss gjorde det ännu kortare. De som är positiva lyfter fram att gärningspersonen får möjlighet att återanpassa sig till ett laglydigt liv. De allra flesta av de intervjuade kände sig inte otrygga under tiden med IÖV-utsluss och tyckte inte det var någon skillnad mot fängelse.

Av de intervjuer som avsåg IÖV var fler positiva än negativa. De som var negativa tyckte, liksom i intervjuerna som avsåg IÖV-utsluss, att straffet blivit för lindrigt i proportion till brottet. Även de positiva diskuterade utifrån proportionalitetsfrågan, men framhöll att även fotboja i likhet med fängelse kunde innebära ett visst obehag. Den fråga som främst tas upp av de positiva är att de tycker att fotboja är bra för att ett fängelsestraff skulle ha större negativa konsekvenser för gärningspersonen.

Starkast känslor, både positiva och negativa, hade kvinnor som utsatts för våld av sin partner. De kvinnor som var positiva trodde att mannen inte skulle bli lika hatisk eller hämndlysten av IÖV som av fängelse. De framhöll även att IÖV inte raserade mannens tillvaro på samma sätt som en fängelsevistelse, och en del tyckte till och med att IÖV haft direkt positiva effekter på mannens livsföring. De kvinnor som var negativa ansåg att mannen borde ha haft ett mer kännbart straff i relation till vad de själva hade varit med om. De var inte bara besvikna på att straffet hade omvandlats till IÖV utan kände sig även kränkta av att rätten hade utdömt ett, i deras mening, för kort straff.

Brottsoffret informeras inte om IÖV

Enligt nuvarande lagstiftning är kriminalvården skyldig att informera målsägande om att en person påbörjar IÖV-utsluss, i de fall målsägande har begärt det. Rätten till målsägandeinformation finns inskriven i lag (1974:203) om Kriminalvård i anstalt och avser brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid. Rätten till målsägandeinformation gäller dock inte IÖV, eftersom IÖV regleras i en egen lag (1994:1060).

De flesta av de intervjuade där gärningspersonen hade fått IÖV-utsluss hade begärt målsägandeinformation, men endast ett fåtal var helt nöjda med informationen. Majoriteten av dem kände inte till att gärningspersonen fått IÖV-utsluss och var förvånade att de inte fått veta det. Att de inte fått informationen kan antingen bero på att Kriminalvården inte gett den information de åtagit sig eller att de svarande inte förstått att den information som de tackat nej till även inrymde IÖV-utsluss.

De flesta av de intervjuade där gärningspersonen hade fått IÖV kände inte till detta. De allra flesta av dem var även missnöjda med att inte ha fått den informationen. En del hade inte velat informeras, eftersom de ville lägga händelsen bakom sig.

Brå:s bedömning

Starka inslag av både kontroll och stöd

Redan i tidigare rapporter har framkommit att både IÖV och IÖV-utsluss inrymmer en rad olika åtgärder från kriminalvårdens sida för att ge verkställigheten med fotboja ett bra innehåll såväl när det gäller säkerhet och kontroll som socialt stöd. Sverige ställer internationellt sett mycket höga krav på klienterna under tiden med fotboja, både när det gäller sysselsättning och total nykterhet. De resurser som läggs ned på att kontrollera att kraven uppfylls är också höga internationellt sett. Av denna rapport framgår att kriminalvården upprätthåller samma höga kontrollnivå även för de nya målgrupperna. De intervjuade klienterna framhåller dessutom överlag att kontrollen utförs på ett respektfullt och bra sätt. Att klienternas skötsamhet verkligen kontrolleras noga under hela verkställigheten är enligt Brå:s mening viktigt för att upprätthålla legitimiteten i dessa alternativ till fängelse. När nu möjligheten att få fotboja utvidgats till grupper med statistiskt sett något högre risk för återfall är denna kontroll särskilt viktig.

Brå ser det också som positivt att kriminalvården på flera sätt verkar för att tiden med fotboja ska kunna bli en social ”nystart” för klienterna. Närmare en tredjedel av klienterna i båda de nya grupperna hade under IÖV och IÖV-utsluss en sysselsättning som frivården ordnat åt dem, och tre fjärdedelar respektive en femtedel deltog också i ett påverkansprogram. De intervjuade klienterna ger också överlag beröm till frivården för det stöd de fått. Därmed ökar förutsättningarna att tiden med IÖV/IÖV-utsluss kan bidra till att avhålla klienterna från återfall i brott. Det är också intressant att konstatera att de intervjuade klienterna inte ger stöd för farhågan att den längre tiden med fotboja skulle upplevas som alltför påfrestande. Snarare ger en del av dem uttryck för att det är bra med en längre tid. Det ger ökade möjligheter att både praktiskt och emotionellt skapa en mer ordnad tillvaro. Frågan huruvida utvidgningen av IÖV och IÖV-utsluss till nya grupper påverkat andelen som återfaller i brott kommer att behandlas i Brå:s slutrapport.

Andelen som överträder har ökat något

En viktig faktor för legitimiteten hos IÖV och IÖV-utsluss är att klienterna följer de regler som gäller för verkställigheten. Fram till utvidgningen var det också

förhållandevis få klienter som misskötte sig så att de fick avbryta verkställigheten. Andelen låg runt 7–9 procent. I båda de nya grupper som fått fotboja efter utvidgningen är emellertid andelen avbrott på grund av misskötsamhet något högre än i de tidigare målgrupperna. När det gäller IÖV-utsluss är ökningen ganska marginell, men när det gäller IÖV är ökningen tydligare (14 procent jämfört med 8 procent). För de flesta beror avbrotten på att de inte klarat kravet på absolut drogfrihet. En naturlig fråga är om andelen som missköter IÖV så att de tas in på anstalt är så hög att kriterierna för beviljande bör ses över. Enligt Brå:s mening är det för tidigt att ta ställning till detta eftersom man vid bedömningen även måste ta hänsyn till de *positiva* effekter för klienterna som den nya möjligheten kan ha haft. Brå:s förra utvärdering av IÖV-utsluss visade ju att en hel del av klienterna förbättrade sin sociala situation under tiden med fotboja. Återfallsfrekvensen minskade något för de äldre som fått IÖV-utsluss jämfört med en liknande grupp som inte haft denna verkställighetsform. Om kriterierna för IÖV blir så stränga att endast de beviljas som har en obefintlig risk för återfall, försvinner möjligheterna att positivt påverka dem som kan ha glädje av verkställighetsformen för att förebygga återfall. I Brå:s slutrapport till sommaren 2007 kommer motsvarande uppgifter för de nya grupper av klienter som fått IÖV (och IÖV-utsluss).

Många brottsoffer har starka känslor kring IÖV och IÖV-utsluss

Nytt i denna utvärdering är att även brottsoffrens synpunkter inhämtats. Delstudien är betydelsefull eftersom den vidgar perspektivet när det gäller effekterna av IÖV och IÖV-utsluss. Den visar att fotboja som alternativ till verkställighet i fängelse kan påverka inte bara klienterna utan även brottsoffret. Eftersom materialet är litet och dess representativitet tveksam går det inte att dra några slutsatser när det gäller om offer för våldsbrott i gemen är positiva eller negativa till IÖV och IÖV-utsluss. Det som är uppenbart är att påföljdens innehåll är en viktig fråga för många av offren. Flera av dem har mycket starka känslor inför det faktum att den dömde fått IÖV eller IÖV-utsluss. Något oväntat är kanske att dessa starka känslor kan vara både positiva och negativa. Sannolikheten för att offret är negativt tycks öka ju grövre brott personen utsatts för, vilket innebär att andelen negativa är större när det handlar om IÖV-utsluss. Om offret därtill känt sig illa behandlat av rättsväsendet och uppfattar att det utdömda straffet är för lågt ökar risken för negativa reaktioner inför verkställigheten med fotboja.

Målsägande borde informeras när den dömde får IÖV

Ett allvarligt informationsproblem framkom vid intervjuerna med brottsoffer där den dömde fått IÖV. Det visade sig att kriminalvården, i motsats till när det gäller IÖV-utsluss, inte har i uppgift att informera målsägande när fängelsestraffet omvandlas till IÖV. I stort sett samtliga som intervjuades blev upprörda när de från Brå fick reda på att gärningspersonen fått IÖV utan att de visste om det. En del trodde att den dömde satt i fängelse och hade tyckt att det var obehagligt om de under den perioden helt oväntat träffat på personen. Enligt Brå:s mening bör regeringen snarast utreda hur nya regler kan utformas som ger de målsägande rätt att få veta när den dömde får verkställa sitt fängelsestraff genom IÖV. Reglerna bör, enligt Brå:s mening, vara utformade på samma sätt som när det gäller IÖV-utsluss, det vill säga att målsägande har rätt att få reda på det om han eller hon vill, men också kan avstå från att få informationen. Kanske är det mot den bakgrunden lämpligt att målsäganden får en förfrågan om han eller hon vill veta om den dömde får IÖV.

När det gäller intagna på anstalt har målsäganden redan idag rätt att från anstalten få reda på när den dömde lämnar anstalten och istället till exempel har fotboja i hemmet. Av intervjuerna framkommer att rutinerna för detta inte alltid

fungerar och att målsägande, när de tillfrågas om de vill ha information om verkställigheten, ibland inte förstår vilken typ av information de tackar ja eller nej till. Majoriteten av de intervjuade hade inte blivit informerade om att den dömda lämnat anstalten med IÖV-utsluss. Det finns skäl för Kriminalvården att se över sina rutiner och vara tydligare i sin förfrågan om målsägandeinformation under anstaltsvistelsen.

Det som också framkommit vid intervjuerna är att målsägande inte bara vill veta om den dömda fått IÖV eller IÖV-utsluss utan även få en redogörelse för vad verkställighetsformerna innebär i praktiken. Det kan finnas anledning för Kriminalvården att utforma någon form av informationsbroschyr kring detta. Broschyren skulle, både när det gäller IÖV och utslussning från anstalt, kunna skickas till målsägande i samband med förfrågan om han eller hon vill ha målsägandeinformation under strafftiden.

Den nya kriminalvårdslagstiftningen förändrar förutsättningarna för IÖV-utsluss

Den första januari 2007 trädde ett antal förändringar i kriminalvårdslagen i kraft. Bland annat infördes en möjlighet till utslussning från anstalt genom så kallad "utökad frigång". Denna typ av frigång kan utformas på flera olika sätt med olika grad av frihet. Ett alternativ kan vara utformat som dagens IÖV-utsluss, men klienten kan också få bo hemma med samma typ av stöd och kontroll som vid IÖV-utsluss fast utan den elektroniska övervakningen med fotboja. Vad det kommer att få för konsekvenser för den verkställighetsform som Brå nu utvärderar är svårt att säga. Det är möjligt att fotbojan fortfarande blir en vanlig del av utslussningen, men det är också tänkbart att de övriga formerna av kontroll som i dag inryms i IÖV-utsluss i större utsträckning bedöms som tillräckliga.

Brå kommer att utvärdera även de nya formerna av utslussning med utökad frigång. Med den omfattande mängd data som Brå samlat in om hur IÖV-utsluss fungerar i sin nuvarande form kommer det att finnas mycket goda möjligheter att jämföra det hittillsvarande systemet med det nya till exempel när det gäller hur klienterna uppfattar utslussningsformerna, graden av stöd och kontroll, förändring av den sociala situationen och effekter av återfall i brott.

Inledning

I syfte att hitta trovärdiga alternativ till kortare fängelsestraff infördes intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) i Sverige år 1994. Försöksverksamheten permanentades år 1999 och innebar att fängelsestraff upp till tre månader kunde ersättas av elektronisk fotboja i hemmet. Ett av motiven bakom IÖV var att skapa former som skulle uppfylla de straffrättsliga kraven utan att vara lika resurskrävande som fängelse eller ha samma skadeverkningar på den enskilde individen som ett fängelsestraff.

År 2001 inleddes en försöksverksamhet för långtidsdömda som innebar att personer med minst två års fängelsestraff, som ett led i utslussningen, kunde få verkställa högst fyra månader i slutet av fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV-utsluss). Syftet med försöksverksamheten var att göra övergången från anstalt till frihet mer successiv för att på så sätt underlätta återanpassningen och förebygga återfall i brott efter frigivningen.

Brå har på uppdrag av regeringen utvärderat både IÖV och IÖV-utsluss och resultaten har varit positiva ur flera avseenden (Brå, 1999, 2003a, 2004 och 2005). Tidigare utvärderingar har visat att ett fåtal av de klienter som verkställer IÖV eller IÖV-utsluss får avbryta verkställigheten på grund av misskötsamhet. Både klienter och familjemedlemmar är övervägande positiva, och varken IÖV eller IÖV-utsluss har visat sig öka andelen som återfaller i brott. När det gäller IÖV-utsluss har man funnit vissa positiva effekter på återfall i brott för äldre. Uppföljningen var dock kort och det finns behov av en längre uppföljning. Resultaten visade även att klienter som hade IÖV-utsluss fick en förbättrad social situation efter frigivningen.

Användningen av IÖV och IÖV-utsluss utökas på försök

Mot bakgrund av de överlag positiva erfarenheterna har riksdagen beslutat att på försök utvidga användningen av intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV och IÖV-utsluss. Utvidgningen trädde i kraft den 1 april 2005 (prop. 2004/05:34) och innebär följande:

- IÖV utökas till att omfatta personer med högst sex månaders fängelsestraff.
- IÖV-utsluss utökas till att omfatta personer med minst ett och ett halvt års fängelsestraff.
- Tiden för IÖV-utsluss utökas såtillvida att personer dömda till minst två års fängelse kan verkställa högst sex månader med IÖV-utsluss.

Som framgår ovan innebär försöksverksamheten att målgrupperna för både IÖV och IÖV-utsluss utökas. Avgränsningen mellan de nya och gamla målgrupperna för IÖV respektive IÖV-utsluss redovisas i tabell 1.

Tabell 1. De gamla och nya målgrupperna för IÖV respektive IÖV-utsluss efter utvidgningen.

	IÖV	IÖV-utsluss
Gamla målgruppen	0–3 månader	≥ 24 månader
Nya målgruppen	4–6 månader ¹	18–23 månader ²

¹ Personer som har mer än tre månaders strafftid tillhör den nya målgruppen för IÖV.

² Personer med två års strafftid tillhör den gamla målgruppen och personer med mindre än två års strafftid tillhör den nya målgruppen för IÖV-utsluss.

Brå:s uppdrag

Brå har enligt regleringsbrevet för år 2005 fått i uppdrag av regeringen att utvärdera den utvidgade användningen av IÖV och IÖV-utsluss. I uppdraget ingår att särskilt belysa hur de som blivit utsatta för brott uppfattar verkställigheten. Uppdraget ska redovisas i form av två delrapporter och en slutrapport.

- Den första delrapporten redovisades för regeringen den 31 mars 2006. Rapporten innehöll främst en beskrivning av de nya målgrupperna och av dem som påbörjat IÖV respektive IÖV-utsluss i dessa grupper under de första sex månaderna efter att utvidgningen trätt i kraft.
- Den nu aktuella delrapporten redovisas för regeringen i januari 2007. Den beskriver vilket stöd de nya grupperna med fotboja fått, hur omfattande kontrollen varit och i vilken utsträckning de misskött sig. Rapporten innehåller också två intervjustudier. I den ena har intervjuer gjorts med klienter som verkställt IÖV eller IÖV-utsluss under längre tid än vad som tidigare var möjligt. I den andra har brottsoffer, där gärningspersonen fått IÖV eller IÖV-utsluss, intervjuats.
- Slutrapporten kommer att redovisas för regeringen den 1 augusti 2007. Den kommer att innehålla en uppföljning av den sociala situationen för dem som haft IÖV-utsluss. En längre uppföljning av den tidigare återfallsstudien av IÖV-utsluss kommer att presenteras och även en ny återfallsstudie som omfattar den nya IÖV-gruppen. Därutöver kommer en internationell kartläggning av elektronisk övervakning att ingå i slutrapporten.

Sammanfattning av den första delrapporten

I den första delrapporten beskrevs de nya grupper av dömda, som fått möjlighet att ansöka om IÖV respektive IÖV-utsluss. Av redovisningen framgick att personer som dömts till mer än tre och högst sex månaders fängelse, är något mer kriminellt belastade än personer som dömts till högst tre månaders fängelse, men skillnaden är ganska liten. Det vanligaste huvudbrottet bland dem med högst tre månaders fängelse är tillgreppsbrott, följt av våldsbrott och narkotikabrott, medan grovt rattfylleri dominerar kraftigt i den gamla målgruppen.

En jämförelse gjordes mellan dem som påbörjade IÖV under det första halvåret av försöksverksamheten och samtliga dömda inom den aktuella strafftiden. De personer som påbörjade IÖV med mer än tre och högst sex månaders fängelse (den nya IÖV-gruppen), var mindre kriminellt belastade än samtliga dömda till motsvarande strafftid. Den nya IÖV-gruppen var också något äldre och dömds för våldsbrott i större utsträckning än samtliga med den strafftiden.

Den nya grupp som fick IÖV var ganska lik den IÖV-grupp med kortare strafftider som studerades i Brå:s utvärdering av IÖV i slutet av 1990-talet. De hade ungefär samma brottsbelastning, men den nya gruppen hade en sämre social situation i början av IÖV. Det som skiljer grupperna åt är deras huvudbrott till följd av att det är olika brottstyper som dominerar inom olika strafftider. I den gamla IÖV-gruppen dominerade rattfylleri, medan våldsbrott följt av narkotikabrott var vanligast i den nya IÖV-gruppen.

På samma sätt som när det gäller IÖV skiljer sig den nya målgruppen för IÖV-utsluss från den gamla målgruppen. Personer dömda till minst ett och ett halvt och mindre än två års fängelse (den nya målgruppen), är något mer belastade än de som dömts till minst två års fängelse (den gamla målgruppen). Det vanligaste huvudbrottet bland dem som dömts till minst ett och ett halvt och mindre än två års fängelse är våldsbrott, medan det är vanligast med narkotikabrott följt av våldsbrott bland dem med minst två års strafftid.

De som påbörjade IÖV-utsluss i den nya målgruppen är äldre och mindre brottsbelastade än samtliga som dömts till minst ett och ett halvt och mindre än två års fängelse.

De som fått IÖV-utsluss i den nya målgruppen är äldre och har en bättre social situation än de som fått IÖV-utsluss i den gamla målgruppen. Däremot fanns inga större skillnader mellan de två utslussgrupperna.

En modernare kriminalvårdslag

Förändrade regler i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt trädde i kraft den 1 januari 2007. Syftet är att skapa en mer individualiserad och flexiblare kriminalvårdslag. En av målsättningarna med de nya reglerna är att förbättra övergången från anstalt till frihet genom att anpassa utslussningen efter den enskildes behov. De nya reglerna innebär att två nya utslussningsalternativ har införts: vistelse i halvvägshus och utökad frigång (prop. 2005/06:123). Samtidigt upphävdes den pågående försöksverksamheten med IÖV-utsluss. Utökad frigång påminner på många sätt om IÖV-utsluss och innebär att den intagne avtjänar en del av fängelsestraffet i bostaden under kontrollerade former. Sysselsättning är ett grundläggande krav för detta utslussningsalternativ, och utslussningen bör enligt propositionen inledas med villkor om att inte lämna bostaden annat än på särskilt angivna tider. Huvudregeln är att den intagne ska kontrolleras elektroniskt, genom så kallad fotboja, men om utslussningsalternativet fungerar bra för den enskilde och ingen misskötsamhet förekommer kan villkoren om utgångsförbud och elektronisk övervakning upphöra helt. Om den elektroniska övervakningen upphör sker kontroller på annat sätt, till exempel genom hembesök, telefonsamtal och anmälningsskyldighet hos arbetsgivaren. Utslussningsformen är därmed mer flexibel än IÖV-utsluss.

Det andra nya utslussningsalternativet som har införts är halvvägshus. Alternativet innebär att en intagen vistas i ett av kriminalvården kontrollerat hem, så kallat halvvägshus. Utslussning med halvvägshus vänder sig till de intagna som inte har ett påtagligt vård- eller behandlingsbehov och samtidigt saknar bostad. Utslussning med halvvägshus kan även medges intagna som har bostad, men av olika anledningar har behov av mer stöd än vad som erbjuds vid utökad frigång. För den som får utslussning med halvvägshus finns ett krav på sysselsättning, och huvudregeln är att den intagne ska vara skyldig att vistas i halvvägshuset under kvällar och nätter. Kontrollen bör enligt propositionen utformas liknande den för IÖV-utsluss och *kan* ske genom elektronisk fotboja, telefonsamtal eller besök av personal.

Tidpunkten för när de båda utslussningsalternativen kan komma i fråga är att den dömda ska ha avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader, på anstalt. I praktiken innebär det att dömda till minst sex månaders fängelse kan komma ifråga för utslussning med elektronisk fotboja, en mycket vidare målgrupp än vad som gällt för IÖV-utsluss.

Metod

Uppgifterna i den här delrapporten bygger på statistik från kriminalvården, enkäter till frivården och intervjuer med klienter och brottsoffer. (För en mer detaljerad beskrivning, se bilaga 1.)

Enkäter till frivården

Beskrivningen av verkställighetens innehåll samt misskötsamhet bygger på data som samlats in genom enkäter till frivården. Personal från frivården har fyllt i enkäter för:

- 173 klienter som påbörjat IÖV i den nya målgruppen (mer än tre och högst sex månaders strafftid) mellan den 1 juni och den 30 september 2005.
- 145 klienter som påbörjat IÖV-utsluss i den gamla målgruppen (minst två års strafftid).
- 66 personer som påbörjat IÖV-utsluss i den nya målgruppen (minst ett och ett halvt års och mindre än två års fängelse) mellan den 1 april 2005 och 15 april 2006.

Urvalet för IÖV-utsluss har byggts på sedan den förra delrapporten. För att få ett tillräckligt stort material att analysera valdes en längre insamlingstid för den nya utslussgruppen. Avsikten var även från början att samla in enkäter för den gamla IÖV-gruppen (dömda till högst tre månaders fängelse), men då det visade sig vara svårt att få in tillräckligt med enkätsvar, avbröts datainsamlingen. De jämförelser som görs med den gamla IÖV-gruppen bygger därför på statistik från kriminalvården och Brå:s tidigare utvärdering (Brå, 1999).

Enkäten för IÖV och IÖV-utsluss består av två respektive tre delar. Den första delen analyserades i den första delrapporten och omfattade bakgrundsfrågor om klienten. Den andra delen, som analyseras i denna rapport, innehåller en beskrivning av verkställighetens innehåll och frågor om misskötsamhet. För IÖV-utsluss finns även en tredje del som innehåller en uppföljning av den sociala situationen. Den kommer att analyseras i slutrapporten.

Intervjuer med klienter

Totalt 20 klienter intervjuades om hur de upplevde tiden med fotboja, nu när utvidgningen gjort det möjligt att verkställa längre tider. Tio av dessa intervjuer avsåg den nya IÖV-gruppen, dömda till 4–6 månader, och tio intervjuer avsåg klienter som hade IÖV-utsluss under minst fyra månader. Klienterna intervjuades per telefon.

Intervjuer med brottsoffer

Intervjuer genomfördes även med personer som var målsägande i domar som lett till att den dömde fått IÖV eller IÖV-utsluss. 27 intervjuer avsåg IÖV, och 12 intervjuer avsåg IÖV-utsluss. Ytterligare fyra personer, i fall där den dömde fått IÖV, valde att istället besvara en enkät. De intervjuade var minst 18 år och hade varit utsatta för våldsbrott, sexualbrott eller rån. Dessa brottstyper valdes ut eftersom många av dem som får IÖV eller IÖV-utsluss är dömda för sådana brott och den personliga kränkningen av brottsoffret är särskilt tydlig.

De intervjuade tillfrågades om hur de upplevde situationen att gärningspersonen fått IÖV och IÖV-utsluss.

Utvecklingen av IÖV och IÖV-utsluss det första året

I den första delrapporten beskrevs tillämpningen av de nya reglerna för IÖV och IÖV-utsluss under det första halvåret. Rapporten innehöll delvis relativt osäkra siffror, som inrymde inslag av uppskattningar. I denna rapport redovisas tillämpningen under hela det första året sedan förändringen infördes, och bygger på mer fullständiga uppgifter som Kriminalvården också haft möjlighet att kvalitetssäkra på ett bättre sätt.³ Nedan redovisas först utvecklingen av IÖV och därefter utvecklingen av IÖV-utsluss.

IÖV

Utvidgningen av IÖV till en ny målgrupp har inneburit en relativt begränsad ökning av antalet personer som verkställer IÖV. Året före utvidgningen påbörjade totalt 2 784 personer IÖV jämfört med 3 061 personer året efter, en ökning med cirka tio procent (tabell 2).

Tabell 2. Antal personer som påbörjat IÖV ett år före (1 april 2004–31 mars 2005) jämfört med ett år efter utvidgningen (1 april 2005–31 mars 2006).

	1 år före utvidgningen	1 år efter utvidgningen
Antal påbörjade, gamla målgruppen	2 784	2 492
Antal påbörjade, nya målgruppen	-	569
Totalt:	2 784	3 061

Att regeländringen inneburit en så pass begränsad ökning av antalet personer med fotboja beror till stor del på att det är mycket färre personer som döms i den nya målgruppen (mer än tre och högst sex månaders fängelse) än i den gamla målgruppen (högst tre månaders fängelse). Det framgår av tabell 3, som också visar hur många som erbjudits, ansökt, beviljats respektive påbörjat IÖV i de två målgrupperna under perioden. Sedan utvidgningen trädde i kraft har antal personer som påbörjat IÖV i den gamla målgruppen minskat med ungefär 300 (tabell 1), vilket också bidragit till att den totala ökningen av antal personer som verkställer IÖV inte blivit större. Det är svårt att uttala sig om vad den minskningen beror på, men det har inte skett någon förändring i kriminalvårdens hantering av dessa ärenden.

³ Det finns dock enligt kriminalvården brister i datakvaliteten i FRAS (Frivårdens administrativa system), och ett nytt system är under uppbyggnad. Dessa uppgifter bör därför tolkas med viss försiktighet.

Tabell 3. Statistik över antalet personer som erbjöds, ansökte och påbörjade IÖV ett år från att utvidgningen trätt i kraft, 1 april 2005–31 mars 2006.

	Gamla IÖV-gruppen	Nya IÖV-gruppen
Lagakraftvunna domar*	8 270	2 424
Antal erbjudanden	5 252 (64 % av domar)	1 295 (53 % av domar)
Antal ansökningar**	3 532 (67 % av erbjudanden)	920 (71 % av erbjudanden)
Andel beviljade (%)	83	76
Antal påbörjade	2 492	569
Andel påbörjade av dömda (%)	30	23

Not. Uppgifterna är hämtade från frivårdssystemet, FRAS. En individ kan förekomma flera gånger i datamaterialet. Statistiken mäter inte individer utan registrerade händelser.

* Exklusive skyddstillsyn med fängelse.

** Det ursprungliga antalet ansökningar var 3 984 i den gamla målgruppen och 993 i den nya målgruppen, men av dem hade 452 ansökningar i den gamla målgruppen och 73 ansökningar i den nya målgruppen återtagits. Det som redovisas i tabellen är således antalet nettoansökningar för respektive grupp.

Tabell 3 visar tvärsnittsdata över hur många som dömts, erbjudits, ansökt och påbörjat IÖV under det första året efter att utvidgningen trätt i kraft. Tabellen visar att en något mindre andel får erbjudande om IÖV i den nya målgruppen (53 procent jämfört med 64 procent).⁴ En möjlig förklaring till detta, som också redovisades i den första delrapporten, är att fler är häktade eller intagna på anstalt när domen avkunnas (Brå, 2006). Enligt kriminalvårdens föreskrifter är IÖV i första hand tänkt för dömda på fri fot. Om det i domen anges att den dömd ska kvarbli i häkte eller att han eller hon ska häktas krävs särskilda skäl för att få verkställa IÖV (KVFS 2006:19).

Alla personer som får erbjudande ansöker inte om IÖV. Ungefär en tredjedel i bägge grupper erbjuds, men väljer av olika skäl att inte ansöka. Omkring tre fjärdedelar av dem som fick erbjudande i den nya målgruppen och något färre i den gamla målgruppen valde att ansöka om IÖV.

Majoriteten av dem som ansöker om IÖV beviljas, men andelen var något lägre i den nya IÖV-gruppen än i den gamla.⁵ De som slutligen påbörjade IÖV i den nya målgruppen utgjorde endast en knapp fjärdedel av samtliga dömda inom den aktuella strafftiden. Andelen är något större för dem med högst tre månaders fängelse, där 30 procent påbörjar IÖV. Sammantaget är alltså de som påbörjar IÖV en selekterad grupp i förhållande till samtliga personer dömda till högst sex månaders fängelse.

Nya IÖV-gruppen sparar 142 fängelseplatser per år

De som har fått IÖV verkställer lika många dagar som de skulle ha gjort om de suttit i fängelse, det vill säga normalt två tredjedelar av den utdömda strafftiden.⁶ I praktiken innebär det att en person kan verkställa IÖV under högst fyra månader. Den genomsnittliga tiden med elektronisk fotboja för den nya IÖV-gruppen var 100 dagar. Genomsnittstiden med fotboja i den gamla målgruppen var 31 dagar år 2003.

De totalt 3 061 personer som påbörjade IÖV under ett år efter att utvidgningen trätt i kraft hade, enligt Brå:s beräkning, om de verkställt straffet i fängel-

⁴ I den förra delrapporten angavs en större skillnad mellan de två grupperna när det gäller antalet och andelen erbjudna. De siffrorna byggde på felaktiga uppgifter från Kriminalvården, som myndigheten nu korrigerat till denna rapport.

⁵ Av de ursprungliga ansökningarna var det 413 (åtta procent) som saknade registrering av beslut. Detta beror enligt kriminalvården främst på att man missat att göra registrering, eller att registrering inte hade gjorts när statistiken togs ut. Det kan exempelvis röra sig om personer som ansökt på flera ställen. Andelen beviljanden och avslag är beräknad utifrån de kända besluten.

⁶ Den dömd måste dock avtjäna minst en månad av straffet (BrB 26 kap 6 §).

se tagit upp 383 fängelseplatser på ett år. 142 av dessa platser sparas enbart genom de 569 personer som påbörjade IÖV i den nya målgruppen.⁷

IÖV-utsluss

Antalet personer som påbörjar IÖV-utsluss har fördubblats sedan de nya reglerna trädde i kraft, se tabell 4. Ett år före utvidgningen påbörjade 157 personer IÖV-utsluss, vilket är ungefär lika många som tidigare år (Brå, 2005). Året efter hade antalet personer ökat till 311. Den kraftiga ökningen är både en konsekvens av att målgruppen utvidgats, men även av att fler personer i den gamla målgruppen påbörjar IÖV-utsluss.

Tabell 4. Antal personer som påbörjat IÖV-utsluss under ett år före (1 april 2004–31 mars 2005) jämfört med ett år efter utvidgningen (1 april 2005–31 mars 2006).

	1 år före utvidgningen	1 år efter utvidgningen
Antal påbörjade, gamla målgruppen	157	223
Antal påbörjade, nya målgruppen	-	88
Totalt	157	311

Orsaken att antalet personer som har påbörjat IÖV-utsluss i den gamla målgruppen har ökat är troligen att verkställigheten har mjukats upp något i samband med att de nya reglerna trädde i kraft den 1 april 2005. Kriminalvården införde ett permissionsliknande verktyg som kallas ”utökad frivillig aktivitet”. Det innebär att en klient kan beviljas ”fri tid” under ett dygn varje månad, med möjlighet att övernatta på annan plats (KVFS 2006:20). Detta har med stor sannolikhet ökat attraktionskraften hos IÖV-utsluss, vilket lett till att fler personer i den gamla målgruppen ansöker och påbörjar IÖV-utsluss.

Tabell 5 visar tvärsnittsdata för hur många som frigivits från anstalt, ansökt och påbörjat IÖV-utsluss ett år efter att utvidgningen trätt i kraft.

Tabell 5. Statistik över antalet frigivna, ansökningar och personer som påbörjat IÖV-utsluss ett år från att utvidgningen trätt i kraft, 1 april 2005 –31 mars 2006. Statistiken avser både den gamla och den nya målgruppen.

	Gamla målgruppen (minst 2 års fängelse)	Nya målgruppen (minst 1½ års och mindre än 2 års fängelse)
Frigivna från anstalt år 2005*	1 105	474
Antal ansökningar**	349 (32 % av frigivna)	153 (32 % av frigivna)
Andel beviljade (%)	82	76
Antal påbörjade	223	88
Andel påbörjade av frigivna (%)	20	19

Not. Uppgifterna har hämtats från frivårdssystemet FRAS.

* Exklusive avlidna och överförda till annat land.

** Om en person har gjort flera ansökningar under perioden räknas endast en. Ursprungligen var antalet ansökningar 414 i den gamla målgruppen och 180 i den nya, men av dem hade 65 ansökningar i den gamla och 27 ansökningar i den nya målgruppen återtagits.

⁷ Beräkningen utgår från att 82 procent av de 2 492 personer som påbörjade IÖV i den gamla målgruppen fullföljde IÖV och verkställde 35 dagar i genomsnitt. De som avbröt i samma målgrupp verkställde i genomsnitt 20 dagar. Enligt samma beräkning fullföljde 85 procent av de 569 personer som påbörjade IÖV med en genomsnittlig verkställighetstid på 100 dagar. De 15 procent som avbrutit IÖV beräknas ha verkställt i genomsnitt 42 dagar.

Tabellen visar att intresset för IÖV-utsluss är lika stort i den nya målgruppen som i den gamla. Ungefär en tredjedel av alla som ska frigges ansöker om IÖV-utsluss i bägge grupper. En uppföljning av dem som ansökte om IÖV-utsluss året efter utvidgningen visar att 76 procent av ansökningarna i den nya målgruppen beviljades, vilket var något färre än i den gamla målgruppen, där 82 procent beviljades.⁸ En beräkning utifrån antal frigivna från anstalt år 2005 innebär att de som påbörjar IÖV-utsluss i den nya målgruppen utgör ungefär en femtedel av hela målgruppen. Andelen är ungefär lika stor som för den gamla målgruppen.⁹

Nya utslussgruppen verkställde i genomsnitt tre månader IÖV-utsluss

Utvidgningen av IÖV-utsluss innebär att den möjliga tiden att verkställa IÖV-utsluss förlängdes till högst sex månader för den gamla utslussgruppen. Den nya utslussgruppen kan verkställa högst fyra månader med IÖV-utsluss. Längden på IÖV-utsluss beslutas utifrån strafftidens längd och den enskildes risk och behov. Under det första året efter regeländringen verkställde drygt 40 procent av klienterna i den gamla utslussgruppen mer än fyra månader med IÖV-utsluss, medan återstoden hade kortare tider. I genomsnitt hade den gamla utslussgruppen fotboja under fyra månader, jämfört med tre månader för den nya gruppen, (124 dagar jämfört med 94 dagar).

⁸ Av de 349 ansökningarna om IÖV-utsluss i den gamla målgruppen hade det för 61 ansökningar (15 procent) ännu inte fattats beslut. I den nya målgruppen hade man inte hunnit fatta beslut för 19 av 153 ansökningar (11 procent). Dessa har exkluderats i beräkningen av andel beviljade.

⁹ Uppskattningen bygger på att lika många frigges under perioden 1 april 2005 till 31 mars 2006 som under hela år 2005.

Sysselsättning och stödinsatser

Sysselsättning

Ett grundläggande krav för att en person ska beviljas IÖV eller IÖV-utsluss är att han eller hon har någon form av godkänd sysselsättning. Kravet på sysselsättning infördes ursprungligen för IÖV för att verkställigheten inte skulle få karaktären av husarrest och den dömda isoleras i hemmet (prop. 1993/94:184 s. 22). För IÖV-utsluss är sysselsättning en viktig del av återanpassningen efter ett fängelsestraff. Sysselsättningen kan bestå av arbete, studier eller en av kriminalvården särskilt anordnad sysselsättning.¹⁰

I den förra delrapporten framgick att en ganska stor del i bägge grupperna inte hade ett ”vanligt” arbete under tiden med fotboja utan deltog i en daglig sysselsättning som kriminalvården ordnat åt dem. I huvudsak rör det sig om samma typer av sysselsättning som vid samhällstjänst. Det handlar främst om arbete åt idrottsföreningar, ideella föreningar eller kommunal verksamhet. Klienterna får ofta arbeta med sysslor av vaktmästarkaraktär, trädgårdsarbete eller hushållsarbete.¹¹ I både den nya IÖV-gruppen och den nya utslussgruppen hade ungefär hälften ett eget arbete, medan runt en tredjedel hade en särskilt anordnad sysselsättning (övriga personer studerade eller hade någon form av arbetsmarknadsåtgärd).

Enligt frivårdens uppgifter tillbringade de som verkställde IÖV och IÖV-utsluss i de nya målgrupperna vanligen 40 timmar per vecka på sin arbetsplats.

Programverksamhet och annat stöd

Under verkställigheten kan den dagliga sysselsättningen kompletteras med olika stödjande insatser med syfte att motverka att klienten återfaller i ny brottslighet. I kriminalvårdens föreskrifter för IÖV anges att huvudsysselsättningen *ska* kompletteras med minst ”en annan aktivitet som avser antingen behandling eller deltagande i programverksamhet”. Den kompletterande aktiviteten kan också för klienter med ett eget arbete utgöras av någon form av samhällstjänstliknande sysselsättning på fritiden. I föreskrifterna för IÖV-utsluss anges att huvudsysselsättningen *kan* kompletteras med annan aktivitet som behandling eller programverksamhet. Att detta inte är ett krav för utslussningsgruppen beror på att dessa klienter i stor utsträckning förutses ha deltagit i program eller fått annan behandling under tiden i anstalt.

Stödet kan också ges genom samtal med handläggare på frivården eller kontakt med eventuell lekmanövervakare. Enligt kriminalvårdens föreskrifter bör klienten besöka sin handläggare på frivården minst en gång per vecka. Dessa samtal kan för klienter som verkställer IÖV ersättas av programverksamhet eller behandlingskontakter.

IÖV

Drygt tre fjärdedelar av dem som verkställde IÖV i den nya målgruppen deltog i något påverkansprogram.¹² Det absolut vanligaste programmet, som drygt hälft

¹⁰ För klienter som saknar sysselsättning kan kriminalvården erbjuda en särskilt anordnad sysselsättning. Detta innebär en oavlönad praktik liknande samhällstjänst.

¹¹ En närmare beskrivning av vad arbetet kan innebära ges i rapporten *Samhällstjänst i samhällets tjänst* (Brå, 2003b).

¹² I Brå:s tidigare utvärdering av IÖV deltog cirka 90 procent av klienterna dömda till högst tre månaders fängelse i påverkansprogram (Brå, 1999). Kriminalvårdens riktlinjer om att i princip alla ska delta i påverkansprogram har dock lättats upp något sedan IÖV infördes och utrymmet för en behovsanpassad bedömning har därmed blivit något större.

ten av klienterna deltog i, var ett så kallat allmänt IÖV-program. Det kan beskrivas som ett informationsprogram i grupp för IÖV-klienter där man vid varje tillfälle tar upp olika brotts- och missbruksrelaterade teman. Programmen konstrueras lokalt, och innehållet och benämningen kan därför variera. Det förekom även mer brottspecifika program för till exempel rattfylleri, sexualbrott eller våld mot kvinnor samt program med en tydlig inriktning mot alkohol och droger.

Utöver deltagande i påverkansprogram fick 17 procent av klienterna annat stöd i form av behandling, externa stödkontakter eller samtal med handläggare på frivården. Den vanligaste stödinsatsen var enskilda samtal hos psykolog eller kontakter med psykiatrin. Det var även vanligt att klienter med missbruksproblem deltog i AA-möten eller hade kontakt med missbruksvården. Därutöver kan ytterligare en del klienter ha deltagit i någon form av kompletterande sysselsättning liknande samhällstjänst.¹³

Klienterna besökte sin handläggare på frivården i genomsnitt mellan två och tre gånger per månad, vilket är mer sällan än vad föreskrifterna rekommenderar. I de flesta fall kompletterades dock besöken med programverksamhet eller andra behandlingskontakter.

IÖV-utsluss

Trots att deltagande i program inte är något krav för dem som har IÖV-utsluss, var det en femtedel av klienterna i den nya utslussgruppen som deltog i någon form av påverkansprogram. Det vanligaste var att klienten hade deltagit i ett "allmänt IÖV-program" av det slag som nämndes i det tidigare avsnittet.

På samma sätt som när det gäller klienter med IÖV kan klienterna som har IÖV-utsluss också få andra typer av stödjande insatser under verkställigheten i form av behandling, externa samtalskontakter eller AA/NA-möten. En femtedel av dem som verkställde IÖV-utsluss i den nya gruppen hade fått sådant stöd under verkställigheten.

Klienterna i den nya IÖV-utslussgruppen besökte sin handläggare i genomsnitt något mer sällan än IÖV-gruppen, ungefär två gånger per månad. Skillnaden torde kunna förklaras av att besöken på frivården enligt kriminalvårdens föreskrifter helt eller delvis kan ersättas av träffar med lekmannaövervakare: hälften av klienterna i den nya utslussningsgruppen hade vid sidan av handläggaren en lekmannaövervakare som de träffade.

Särskilda aktiviteter för dem som har IÖV-utsluss

Den beskrivning av innehållet i verkställigheten som hittills givits har varit i stort sett densamma för både dem som har IÖV och dem som har IÖV-utsluss. Båda grupperna ska ha en daglig sysselsättning och därutöver ska/kan de ha någon ytterligare aktivitet med rehabiliterande/brottsförebyggande syfte. Båda grupperna ska också regelbundet besöka sin handläggare på frivården. Men därutöver finns det ytterligare en komponent i IÖV-utsluss, som grundar sig på det faktum att de klienterna, i motsats till dem som har IÖV, har varit borta från ett normalt socialt liv under tiden i anstalt. IÖV-utsluss inrymmer mot den bakgrunden även så kallade särskilda obligatoriska aktiviteter. Dessa aktiviteter syftar till att skapa eller förstärka ett socialt nätverk och som exempelvis kan användas till kontakter med myndigheter, frivilligorganisationer och övervakare, men även till föreningsmöten och andra fritidsaktiviteter som bedöms kunna bidra till sociala kontakter och anpassning till samhället. De klienter som bedöms ha en sådan situation att de kan behöva någon sådan form av aktivitet kan åläggas att använda vissa timmar i veckan för detta. De flesta i den nya utslussgruppen,

¹³ Brå:s enkät saknade det svarsalternativet.

85 procent, hade deltagit i minst en obligatorisk aktivitet under sin verkställighet.

Klienterna tycker de fått bra stöd från frivården

Brå har till denna rapport också telefonintervjuat 20 klienter som haft fotboja. Tio av dem tillhörde den nya målgruppen för IÖV och tio hade fått IÖV-utsluss under den längre tid som nu blivit möjlig (en längre redovisning av intervjuerna ges i avsnittet "Nöjda klienter").

Som framgått ovan deltar de flesta klienterna med IÖV i någon form av påverkansprogram hos frivården, och liksom i Brå:s tidigare studie om IÖV är en del klienter missnöjda med programmen: *De har lite dålig koll på föreläsare och så. Ibland dyker de inte upp. Ett par hade velat ha högre krav kring mötena: Man kanske kunde ha några uppgifter t ex, och inte bara kunna sitta av: att man tar nån lärdom. En anser att programverksamheten borde tas bort helt, eftersom han inte vill tvingas umgås med andra som begått brott: Man borde inte sättas med andra skummisar och banditer. Det borde vara samhällstjänst, samhällsun-dervisning eller nåt annat som gagnar samhället.*

I stort sett samtliga som intervjuats tycker ändå att de har fått det stöd och den hjälp de har behövt från frivården. Som exempel på vad frivården hjälpt dem med tar de dels upp olika former av ekonomiskt stöd som hjälp med hyran vid arbetsträning och pengar till bussresor, dels hjälp i olika kontakter med arbetsplatsen. Det kan ha gällt att få ledigt från arbetet för att kunna ta körkort eller hjälp när det "strulat till sig på arbetsplatsen". Någon nämner den positiva hjälp han fått när han behövt ändra en tid i schemat och en annan tar upp att hon fått hjälp från frivården att flytta när det varit problem hemma. Ett par tar upp mer psykologisk hjälp som de fått, dels genom programmet hos frivården, dels genom hjälp från handläggaren att bygga upp självförtroendet. Flera säger att de alltid kunnat ringa till frivården när det varit problem. *Stöttningen från personalen måste jag ge 100 poäng.*

Kontroll och misskötsamhet

För att IÖV och IÖV-utsluss ska vara trovärdiga alternativ till fängelse krävs en hög kontrollnivå. Kontroller för att upptäcka misskötsamhet sker både elektroniskt och manuellt genom besök och telefonsamtal. Att den dömda befinner sig i hemmet kontrolleras både elektroniskt och genom oanmälda hembesök av frivården eller en av frivården utsedd person. Kontroller på arbetsplatsen ska ske genom en utsedd kontaktperson samt besök och telefonsamtal till arbetsplatsen. I vissa fall kan även arbetsplatsen kontrolleras elektroniskt. Kontroller för att se om alkohol- och drogförbudet efterlevs görs genom utandningsprov och urinprov.

Enligt Kriminalvårdens allmänna råd bör frivården eller extern kontrollör i normalfallet göra hembesök två gånger per vecka, och kontakt med klientens arbetsplats bör ske varje vecka. Antalet kontroller ska dock bedömas individuellt och kan därför vara färre eller fler än det rekommenderade antalet (KVFS 2006:19, KVFS 2006:20).

Mer kontroll hemma än på arbetsplatsen

Frivården genomförde ungefär två hembesök per vecka (median) både hos den nya IÖV-gruppen och hos klienter som verkställde IÖV-utsluss. Besöksfrekvensen minskade något mot slutet av verkställigheten. Variationen mellan enstaka individer var dock stor (mellan 1 och 15 för den nya IÖV-gruppen och mellan 4 och 13 för den nya utslussgruppen). Några besöktes därför mer sällan än riktlinjen två gånger i veckan medan andra besöktes mycket oftare.

Betydligt mindre resurser användes till att kontrollera arbetsplatsen genom besök eller telefonsamtal. Besök eller telefonsamtal till arbetsplatsen gjordes två gånger per månad (median) både för den nya IÖV-gruppen och för utslussgruppen. Det här gällde mindre än en tredjedel av klienterna. Även här fanns stora individuella skillnader, (mellan 1–18 för den nya IÖV-gruppen och mellan 0–12 kontroller för den nya utslussgruppen). Antalet kontroller i hemmet och på arbetsplatsen varierade också mellan olika frivårdskontor.

I föreskrifterna anges en riktlinje för antal kontroller i hemmet och på arbetsplatsen, samtidigt som det finns utrymme att frångå riktlinjen då kontroller ska bedömas individuellt utifrån risken för misskötsamhet. Eftersom antal arbetsplatskontroller i stor utsträckning var mindre än riktlinjen är det viktigt att diskutera om hur stort utrymme det ska finnas för individuella bedömningar och om det ska finnas något minimivärde för kontrollnivån.

”De som kommer och kollar är kanonbra”

De allra flesta av de intervjuade klienterna med IÖV och IÖV-utsluss är nöjda med hur frivårdens kontroller i hemmet har fungerat. Deras positiva omdömen överensstämmer också med resultaten från föregående studier både om IÖV-utsluss och om IÖV (Brå, 1999, 2003a). Kontrollanterna har varit trevliga och diskreta och bara vid något enstaka tillfälle kommit då klienten gått och lagt sig eller haft fri tid. *De respekterar om man har gäster och kommer inte in. De som kommer och kollar är kanonbra, de skojar och pratar och skrattar.* Endast en av utslussklienterna som har inneboende är missnöjd: *De vill att jag ska ringa när jag har besök, men det är ju hela tiden!*

Ett par klienter önskade dock att frivården hade hört av sig till arbetsplatsen något oftare. Här tycks det mindre handla om att de hade velat bli mer kontrollerade än om ett behov av en stödjande kontakt. En klient med IÖV-utsluss, som påbörjat en ny sysselsättning i samband med utskrivningen från anstalt, hade

önskat att frivården gjort fler arbetsplatsbesök eller åtminstone hört av sig per telefon till honom på arbetet. *Det räcker med ett enkelt samtal för att höra att allt är okej. Det tror jag skulle uppskattas.*

Ett par av klienterna med IÖV uppger att det fungerat bra för dem, men tycker att kontrollerna varit väl rutinmässiga: *Efter en stund vet man när de kommer. Det är nog många som har möjlighet att ta sig en öl.*

14 procent i nya IÖV-gruppen avbröt på grund av misskötsamhet

Närmare en tredjedel av klienterna (52 av 173) i den nya målgruppen för IÖV misskötte sig någon gång under verkställigheten.¹⁴ För hälften av dem togs misskötsamheten upp i övervakningsnämnden. Det som aldrig eller sällan togs upp i övervakningsnämnden var förseningar, schemaavvikelse eller att klienten uteblivit från programverksamhet. Kriminalvårdens föreskrifter anger att misskötsamhet normalt ska leda till att verkställigheten utanför anstalt upphävs, men att det vid mindre allvarlig misskötsamhet finns ett utrymme för kriminalvården att sätta in andra åtgärder (KVFS 2006:19). Det är därför möjligt att den misskötsamhet som inte har tagits upp i övervakningsnämnden har lett till andra sanktioner hos frivården, till exempel en tillsägelse eller kontaktföreskrift.

Det var 14 procent av klienterna (24 personer) i den nya målgruppen som fick avbryta IÖV på grund av misskötsamhet, jämfört med åtta procent i den gamla IÖV-gruppen (Kriminalvården, 2005).¹⁵ Det vanligaste skälet var att han eller hon hade varit påverkad av narkotika eller alkohol (16 av 24 personer). I de fall där klienten hade varit påverkad av alkohol eller narkotika tog frivården regelmässigt upp saken i övervakningsnämnden, som i samtliga fall beslutade att IÖV skulle upphävas.

Av de klienter i den nya målgruppen, som fick avbryta på grund av alkohol- eller narkotikapåverkan, hade tolv personer använt narkotika medan övriga fyra personer hade använt alkohol. I den gamla målgruppen är i stället överträdelse av alkoholförbudet det vanligaste skälet till att IÖV upphävs. Alkoholförtäring låg bakom 42 procent av de upphävanden som ägde rum år 2004 bland dem med kortare strafftider som fått IÖV (Kriminalvården, 2005). Dessa skillnader kan tyda på att narkotikamissbruk är mer vanligt bland dem som verkställer IÖV i den nya målgruppen, medan alkoholmissbruk är vanligare i den gamla målgruppen. Brotten de två grupperna är dömda för talar också för en sådan skillnad: Det vanligaste brottet i den gamla IÖV-gruppen är grovt rattfylleri, medan vålds- och narkotikabrott var vanligast i den nya IÖV-gruppen. Det saknas dock uppgifter om missbruk i den gamla IÖV-gruppen som kan bekräfta detta.

För fyra personer var avvikelse en bidragande orsak till att IÖV upphävdes. Övriga skäl som i enstaka fall bidrog till att IÖV upphävdes var förseningar, åverkan på utrustningen, att personen inte släppt in kontrollanter eller att klienten inte hade fullgjort sin betalningsskyldighet. Ingen hade fått avbryta verkställigheten på grund av ny dom eller ny brottslighet.

Varför är andelen avbrott större i den nya IÖV-gruppen?

Andelen som fått avbryta IÖV på grund av misskötsamhet i den nya målgruppen är större än i den gamla målgruppen. År 2004 var det åtta procent i den gamla IÖV-gruppen som avbröt verkställigheten på grund av misskötsamhet (Kriminal-

¹⁴ I denna siffra ingår inte tillfällen då klienten kommit högst tio minuter för sent.

¹⁵ Ytterligare två personer (en procent) avbröt verkställigheten på eget initiativ.

vårdsstyrelsen, 2005), och ungefär den nivån har det legat på den senaste fem-årsperioden. Man kan diskutera vad skillnaden kan bero på. Enligt den första delrapporten skiljer sig inte den nya IÖV-gruppen från den gamla när det gäller tidigare kriminell belastning, men det finns skillnader när det gäller typ av brott (Brå, 2006). I den gamla IÖV-gruppen dominerar rattfylleri, medan våldsbrott är vanligast i den nya IÖV-gruppen (Brå, 2006). En annan skillnad är att de som fått IÖV i den nya målgruppen hade en något sämre social situation än den gamla. Om det är fler alkohol- och narkotikamissbrukare i den nya IÖV-gruppen vet vi inte, men om så är fallet skulle det kunna vara en möjlig förklaring till att en större andel i den gruppen får avbryta IÖV och återintas i anstalt.

En ytterligare möjlig förklaring skulle kunna vara att den nya IÖV-gruppen har fotboja under längre tid än den gamla gruppen. Man skulle kunna tänka sig att påfrestningen med att ha fotboja skulle öka med tiden, och att därmed fler skulle missköta sig. Om den hypotesen skulle stämma borde andelen som avbryter vara störst i slutet av IÖV-tiden. Så är dock inte fallet. De som fick avbryta på grund av misskötsamhet, misskötte sig vanligen redan i början av verkställigheten. Hälften av alla avbrott skedde före en tredjedel av IÖV-tiden hade gått. Det innebär att dessa klienter redan från början inte kunde anpassa sig till de regler som IÖV inrymmer, snarare än att IÖV-tiden upplevdes som för lång.

Nio procent i nya utslussgruppen avbröt på grund av misskötsamhet

Det var ungefär lika vanligt i båda utslussgrupperna att verkställigheten avbröts på grund av misskötsamhet. Nio procent av dem som verkställde IÖV-utsluss i den nya målgruppen avbröt verkställigheten på grund av misskötsamhet mot sju procent i den gamla gruppen.¹⁶ Ytterligare en klient i vardera gruppen avbröt på eget initiativ.

Det vanligaste skälet till att IÖV-utsluss upphävdes var att klienten använt alkohol eller andra droger. Alkoholpåverkan var vanligaste orsak i den gamla utslussgruppen, medan det för den nya utslussgruppen var lika vanligt med andra droger som med alkohol. Grupperna är dock för små för att man ska kunna dra säkra slutsatser av detta. Andra skäl som i enstaka fall hade bidragit till att IÖV-utsluss upphävts var vägran att lämna prov, schemaöverträdelser samt att klienten hade avvikit eller blivit anhållen av polis.

Trots att det var ungefär lika stor andel som avbröt IÖV-utsluss på grund av misskötsamhet var det betydligt vanligare med misskötsamhet i den nya utslussgruppen. En tredjedel (22 av 66 personer) i den nya utslussgruppen hade någon gång misskött verkställigheten, bortsett från mindre förseningar (1–10 min). Det är emellertid en betydligt högre andel misskötsamhet i jämförelse med den gamla utslussgruppen under samma period, där endast 17 procent (24 av 143) hade misskött verkställigheten vid något tillfälle. Den vanligaste typen av misskötsamhet i bägge IÖV-utslussgrupperna gällde förseningar eller andra avvikelser från schemat.

Eftersom misskötsamheten är betydligt högre i den nya utslussgruppen, men andelen avbrott på grund av misskötsamhet är ungefär samma som för gamla utslussgruppen, kan man ställa sig frågan om kriminalvården är ”snällare” mot den nya utslussgruppen. Så tycks dock inte vara fallet. Skillnaden beror snarare på att det i den nya utslussgruppen var vanligare med sådan typ av misskötsamhet (förseningar eller andra avvikelser från schemat) som väldigt sällan leder till att verkställigheten avbryts.

¹⁶ I Brå:s förra utvärdering av IÖV-utsluss, som avser dem som påbojades under oktober 2001 till juni 2002, var det sex procent som fick avbryta på grund av misskötsamhet.

I motsats till vad som var fallet när det gällde IÖV skedde avbrotten vanligen under den senare halvan av verkställigheten; hälften av klienterna avbröt efter att 60 procent av den planerade tiden hade förlöpt.

I samband med utvidgningen blev det möjligt för dem med strafftider över två år att verkställa IÖV-utsluss under längre tid än tidigare, det vill säga högst sex månader jämfört med tidigare fyra månader. Med hänsyn till att den misskötsamhet som leder till avbrott för IÖV-utslussklienter oftast sker när verkställigheten pågått ett tag är det intressant att se om andelen som avbryter är högre bland dem som fått längre tid med fotboja. Brå har delat in klienterna i tre grupper efter verkställighetens längd (1–2 mån, 3–4 mån och 5–6 mån) och jämfört andelen avbrott. Det fanns inga skillnader mellan grupperna.

Nöjda klienter

I Brå:s uppdrag ingår även att belysa hur tiden med IÖV/IÖV-utsluss upplevs av klienterna. För att inhämta synpunkter från dem som haft IÖV-utsluss under längre tid än vad som tidigare var möjligt, har tio klienter med fyra till sex månader IÖV-utsluss intervjuats. Tio klienter som tillhör den nya målgruppen för IÖV har också intervjuats. De har dömts till mellan fyra och sex månaders fängelse, vilket de verkställt genom två till fyra månaders IÖV. Intervjuerna har skett per telefon och ägt rum vid slutet av tiden med fotboja.

Intervjuerna kan ses som ett komplement till de beskrivningar av klienternas upplevelser, som ingått i Brå:s tidigare studier av IÖV och IÖV-utsluss.¹⁷ Med hänsyn till att urvalet är litet bör man dock vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser av de nya intervjuerna. Tanken med intervjuerna har inte varit att ge en representativ bild av hur samtliga klienter ser på sin tid med fotboja; de syftar främst till att ge exempel på hur tiden med fotboja kan upplevas.

Liksom i de tidigare studierna är de intervjuade klienterna överlag nöjda med sin tid med fotboja. De som haft IÖV är också nöjda med den information om fotboja som de fått från frivården. Däremot tycker de som haft IÖV-utsluss att de fått dålig information. Den kritiken framkom även när klienter intervjuades i Brå:s tidigare utvärdering av IÖV-utsluss.

Ingen information från anstalten

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2006:20) ska anstalten i samband med att verkställighetsplanen upprättas informera den intagne om möjligheten till IÖV-utsluss. En informationsfolder om IÖV-utsluss ska ges till intagna med de strafftider som krävs för detta utslussningsalternativ.

Flera av dem som haft IÖV-utsluss är missnöjda med den information de fick på anstalten. I princip alla tillfrågade uppfattar att de har fått ta fram informationen om IÖV-utsluss själva: *Ingen visste nåt, inget stämde – det var skrämselfpropaganda*. Ett par upplevde att personalen var direkt negativ när de ville veta mer om IÖV-utsluss: *De var motarbetande, det var knappt man fick åka och besöka frivården. Det finns säkert folk därinne som skulle klara av bojan men ger upp*. En tar upp att man borde återinföra att frivården kommer ut till anstalten och har individuella möten. Resultaten påminner om svaren vid tidigare intervjuer, där flertalet också upplevt att informationen på anstalten fungerat dåligt. Då uppfattade de intervjuade att detta berodde på att IÖV-utsluss var så pass nytt och att anstaltspersonalen därför inte visste så mycket. Ingen av klienterna uppfattar att de fått informationen om fotboja från personalen på anstalten: vanligast har varit att man fått höra från andra intagna eller bekanta med fotboja, eller att man ”känner till systemet”.

Av klienterna med IÖV uppger däremot nästan alla att informationen har fungerat bra. Alla utom två har fått informationen från frivården.

”Det kändes som om man blev fri under ansvar”

Som skäl till att de valt att ansöka om fotboja nämner båda grupperna främst möjligheten att kunna komma hem till, respektive stanna kvar hos, familj eller barn¹⁸, samt att kunna börja eller fortsätta jobba. Något som tas upp i gruppen med IÖV-utsluss är möjligheten att komma iväg från anstalten: *så att man*

¹⁷ *Intervjövervakning med elektronisk kontroll*, Brå-rapport 1999:4 och *Fängelse i frihet*, Brå-rapport 2003:4.

¹⁸ Av IÖV -klienterna har fyra bott med partner (nuvarande eller före detta) och barn, fyra har bott med sina föräldrar och två har bott själva under tiden med fotboja. Av klienterna med IÖV-utsluss har fem bott med partner, en med sina föräldrar och fyra har bott själva.

kommer fram i samhället, och får träffa nya folk. Möjligheten att slippa sitta på anstalt tas även upp bland klienterna med IÖV: *När man bara tänker på fängelse skrämmer man sig själv.* Någon nämner möjligheten till en mjukare övergång till livet efter anstalten: *man vill komma ut i samhället och på arbetsmarknaden sakta, sakta innan man muckar.* Överlag liknar svaren dem som klienterna gav i BRÅ:s tidigare studie om IÖV-utsluss.

”Ofta handlar ens liv om familjen och försörjning”

När klienterna tillfrågades om vad som varit bra med fotbojetiden hänvisar de båda grupperna i stor utsträckning tillbaka till vad de angav som skäl till att ansöka om fotboja. Ett flertal tar upp de sociala möjligheterna: att kunna vara med familj eller vänner, och att få träffa andra människor. Några nämner möjligheten att kunna komma igång och fortsätta att jobba: *Är man inlåst kommer man ut som en förstörd människa: nu kan man jobba, betala av skulder.* En annan klient säger: *Ofta handlar ens liv om familjen och försörjning.* Ett par av klienterna med IÖV-utsluss uppskattar kombinationen av frihet och kontroll: *Det blir en frihet under ansvar och jag tror att många skulle växa med det ansvaret. Jag skulle ha skämts ögonen ur mig om jag hade druckit öl och så kom de och man skulle blåsa.* Även bland IÖV-klienterna upplever flera det som positivt att få lite krav på sig: *Det är lite disciplin. Man är hemma mer än man är van, och det är inte så dåligt.* En annan klient säger: *Jag fick stora skälvan när jag såg schemat, men sen såg jag att det var jättebra för att det gav struktur, jag tänker fortsätta med det. Jag har använt mig av fotbojan för att bli av med folk också. Om nån vill bjuda på nåt kan man glida ur det utan att behöva skaffa sig ovänner.*

”De har kollat nykterhet 43 gånger – och jag är absolutist!”

Klienterna tillfrågades även om vad de uppfattade som dåligt med fotboja, samt om det var något som borde förändras. Både här i de tidigare intervjuerna med klienter med IÖV-utsluss är tid ett huvudtema. Någon anser att det blev för lite tid för att hinna med det som måste göras, t ex att åka och handla då det var långt till affären. För en annan rörde det problem att passa alla tider. Någon tyckte att det var för lite permissioner jämfört med på anstalten, och en annan att man inte borde dra så mycket fri tid för permissionerna. *Och att man berättar om för- och nackdelar, för det är ju inte bara fördelar.* Ytterligare någon nämner pressen när barnen vill gå ut, och en annan att det borde finnas föreskrifter för hur man gör vid läkar- och tandläkarbesök.

Även en del av dem som haft IÖV tycker att reglerna är för rigida när det gäller möjligheten att lämna hemmet. De tycker att man är alltför låst; man kan inte gå ut med soporna, och måste hela tiden hitta på ursäkter. *Om grabben inte kommer hem, då vill man gå ut, men så kommer man på att man har fotboja.* Att man inte borde behöva ringa varje gång man åker till eller från en ny plats med jobbet: det tar mycket tid och blir dyrt. Några tycker att den personliga tiden är alltför knäppt tilltagen: *Jag bor i ett område där man inte kan lägga i tvätten och gå iväg och handla under tiden.* Ett par tar upp att man borde få mer tid allteftersom, lite mer personlig tid för tvätt etc., eller att gå ut när man är ledig: *Det är okej på vintern, men på sommaren är det för lite, det borde dubb- las.*

Något som fyra av klienterna med IÖV också tar upp är bojans utformning, och man framhåller att det med dagens teknik borde gå att få den mindre och mer tekniskt välfungerande. Någon tar upp urinproven, att det kan vara svårt när man bara har ett par minuters förvarning, eller om man är blyg. I båda grupperna är det dock ett par av de tillfrågade som inte tycker att någonting har

varit dåligt eller behöver förändras: *Det är ändå ett straff.* En annan klient säger: *Man har haft så mycket tid ändå, och man har ju familjen hemma på kvällarna.*

Trots det som upplevts som dåligt uppger alla de tillfrågade utom en att de utan att tveka hade valt fotboja om de skulle ställas inför samma val idag: *Det finns ingenting idag som är bättre med fängelse än med fotboja, om man har arbete och ordnad situation och så.* Även i den föregående undersökningen om IÖV hade en överväldigande majoritet säkert eller troligen valt fotboja om de ställts inför samma val igen.

”Man hinner komma till ro, man lär sig de dagliga rutinerna”

De intervjuade klienterna har i stor utsträckning haft fotboja under den längsta möjliga tiden, det vill säga sex månader för IÖV-utsluss och fyra månader för IÖV. I princip alla ställer sig positiva till denna utökning av den möjliga maxtiden, och har även varit nöjda med längden på sin bojtid: *Man hinner komma till ro, man lär sig de dagliga rutinerna.* En annan klient säger: *Om det är mindre tid hinner man inte bli socialt anpassad, är det längre tid kan det nog bli jobbigt.* Ytterligare en klient konstaterar: *Det är svårt första månaden, men sen är det inga problem, man kan ha ett år om man kan jobba och inte vara hemma hela tiden.* En klient uppger: *De här dagarna har runnit som vatten genom sand.*

På frågan om de hade velat ha längre eller kortare IÖV-utsluss om de hade fått välja idag svarar de flesta (8 av 10) att de hade velat ha längre tid med fotboja, dels för att kunna komma hem till familjen och börja jobba, men även för möjligheten att komma ifrån anstalten: *Det var första gången jag var i den situationen, att folk sitter och planerar nya brott. Jag hade velat komma därifrån så fort som möjligt.* Bland klienterna med IÖV hade i princip alla valt att ansöka om fotboja vare sig de hade haft ett kortare eller längre fängelsestraff, av liknande orsaker som ovan: familj, jobb och för att slippa sitta på anstalt. *Jag som har familj hade inte velat vara där en kväll ens.* Endast en av klienterna hade egentligen föredragit att sitta på anstalt, men valde IÖV för barnens skull.

Flertalet av klienterna med IÖV-utsluss, liksom hälften av klienterna med IÖV, tyckte att det blev lättare att ha fotboja med tiden, eftersom man vände sig och även att man fick mer fri tid. Hälften av IÖV-klienterna upplevde dock att det blev svårare med tiden, på grund av att man blev mer uttråkad, att det blev jobbigare på sommaren då det är ljust och varmt, eller ökad press från jobbet att kunna åka utomlands.¹⁹ *Det är ju precis som att sitta i fängelse, man får inte så mycket besök. Det är ett straff och det ska kännas, och det tycker jag det har gjort.* I den förra studien om IÖV-utsluss upplevde de flesta att det inte var någon större skillnad, en liten grupp tyckte det blev jobbigare och resten tyckte det blev lättare med tiden. De som intervjuades i den förra studien hade ju dock en kortare tid med fotboja, högst tre månader.

Ett par av klienterna i båda grupperna uppger att de någon gång funderat på att avbryta fotbojetiden, *men då var frivården där och hjälpte och stöttade.* En annan klient uppger: *Den första tiden funderar man ibland på om det är bättre i fängelse.*

”Större delen är ändå att kunna vara hemma med nära och kära”

Något som ofta togs upp som negativt i den förra intervjustudien om IÖV-utsluss var att det inte fanns möjlighet till permission på samma sätt som när man har frigång. De intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss angav i stor utsträckning detta som orsak. Man har nu infört en möjlighet till så kallade utökade frivilliga aktiviteter, vilket alla de intervjuade ställer sig positiva till. Halva

¹⁹ Intervjuerna gjordes i stor utsträckning under sommaren 2006 då de utvalda klienterna var i slutet av sin tid med fotboja.

gruppen tyckte att det var väldigt bra: *Det är ett måste, det går inte annars. Man måste handla mat och kläder och så.* En annan klient sa: *Det är en mycket viktig fråga: många vill helst sitta ut sin tid eftersom man inte får permission.* De övriga var mer neutralt positiva: *Det fanns ingen anledning [att ta ut permission], men är man ensamstående och bor själv är det andra grejer.* Två av klienterna utnyttjade möjligheten att stanna borta över natten, hälften valde att dela upp permissionen i två 12-timmarspass, och kvarvarande tre använde bara sin fria tid. En klient tyckte det var dåligt att man fick ge upp så mycket av sin fria tid för att utnyttja ”permissionen”, och en annan att det varit för få permissioner. För klienterna har det bland annat inneburit en möjlighet att åka och hälsa på släktingar och vänner utan att behöva stressa, *det har inneburit ett lugn och Man slapp se hemmet.* De flesta (8 av 10) säger dock att de hade valt IÖV-utsluss även om det inte funnits möjlighet till utökade frivilliga aktiviteter: *Större delen är ändå att kunna vara hemma med nära och kära.*

”Mitt liv skiljer sig inte så mycket från verkligheten”

För att få en bild av hur nöjda de intervjuade var ombads de värdera tiden med fotboja på en skala från 1 till 10. De flesta, både av dem som hade IÖV och IÖV-utsluss, lade sig mycket högt på skalan. En av dem som tyckte att tiden med IÖV-utsluss fungerat bra sade: *Mitt liv skiljer sig inte så mycket från verkligheten, jag tränar, är med familjen, har kul på helgerna.* Andra värderingar var: *Jag vet inte, jag kan inte säga att det är riktigt riktigt bra, men det är inte jättedåligt heller. Lite mer än halva.* En klient uppgav: *För att vara ett straff så är det 10.*

Även de intervjuade som haft IÖV är överlag positiva; de skulle hellre vilja vara fria men ser IÖV som ett bättre alternativ än fängelse: *Det har varit svårt, passa tider och så. Men det passar för vissa.* Någon annan sa: *Det är ju inte roligt, men bättre än alternativet.* Betygen varierar mellan sju *det är bra och dåligt, men mer bra än dålig,* och tio: *Alla som klarar kriteriet ska man göra det på. Det är billigast för staten, särskilt på sikt – man blir inte upplärd till kriminell.*

Brottsoffers syn på IÖV och IÖV-utsluss varierar

Telefonintervjuerna med klienter som haft IÖV eller IÖV-utsluss visar att de överlag är positiva till verkställighetsformen. Men hur ser brottsoffer på att hela eller delar av fängelsestraffet byts ut till fotboja i hemmet? Att belysa denna fråga är också en del av Brå:s uppdrag.

Brottsoffrets perspektiv har kommit att uppmärksammas alltmer när olika kriminalpolitiska åtgärder diskuteras. Frågan togs också upp när förslaget att utvidga möjligheterna att använda IÖV och IÖV-utsluss remissbehandlades. Brottsoffermyndigheten avstyrkte då reformen med hänvisning till att det inte fanns någon djupgående undersökning av hur denna verkställighetsform påverkar brottsoffer (Brottsoffermyndigheten, 2004). Utvidgningen genomfördes, men i regeringens uppdrag till Brå ingår nu att särskilt belysa hur de som blivit utsatta för brott uppfattar verkställigheten.

För att få en bild av vilka frågor som ställts och vilka resultat man fått vid tidigare studier av detta slag i andra länder, har Brå kontaktat ett par utländska forskare med överblick över den internationella forskningen.²⁰ Såvitt de kände till har ingen studie av detta slag gjorts tidigare. De få studier som finns där brottsoffer intervjuats rör fall där gärningspersonen fått fotboja istället för häktning i avvaktan på rättegång (Erez, Ibarra och Lurie, 2004; Erez och Ibarra, 2006).

För intervjustudien valde Brå med hjälp av uppgifter i domar ut 72 personer som blivit utsatta för våldsbrott, sexualbrott eller rån och där gärningspersonen fått IÖV eller IÖV-utsluss. Av dessa har 43 personer gått att nå och varit villiga att besvara frågor om sin syn på att den dömda fått IÖV/IÖV-utsluss. 39 av dem har telefonintervjuats medan fyra istället har fyllt i en enkät. Att just offer för vålds- eller sexualbrott valts ut beror dels på att en stor del av dem som får IÖV/IÖV-utsluss har begått den typen av brott, dels på att det är ett brott där den personliga kränkningen är särskilt tydlig.

27 av intervjuerna avsåg IÖV och 12 avsåg IÖV-utsluss. Av dem som intervjuats är 22 personer kvinnor och 17 män. Drygt hälften har blivit utsatta för "vanlig" misshandel, medan övriga har utsatts för grövre våldsbrott, som försök till mord, grov misshandel, grov kvinnofridskränkning, våldtäkt och rån. Alla dömda utom en är män. Drygt en tredjedel av offren har haft en partnerrelation till gärningspersonen och offren är i dessa fall nästan uteslutande kvinnor. I de fall där gärningspersonen inte har en partnerrelation är könsfördelningen bland offren mer jämn.

De intervjuade fick frågor om hur de såg på verkställigheten och om de kände sig trygga under den tid den dömda hade fotboja. Som en hjälp för de intervjuade att ge en bild av i vilken grad de accepterade att gärningspersonen fått IÖV/IÖV-utsluss fick de utifrån en femgradig skala ange om de var positiva, negativa eller neutrala till att han eller hon fått fotboja. Intervjun innehöll också frågor om vilken information de fått om att gärningspersonen fått IÖV/IÖV-utsluss och om de var nöjda med den informationen.

Brottsoffer som är negativa är troligen överrepresenterade i bortfallet

60 procent av de kontaktade brottsoffren har gått att nå och varit beredda att låta sig telefonintervjuas eller besvara en kort enkät. I de fall gärningspersonen fått IÖV var svarsfrekvensen 63 procent och för IÖV-utsluss var svarsfrekvensen

²⁰ Mike Nellis vid University of Strathclyde, Glasgow School of Social Work och Edna Erez, Kent State University, Department of Justice.

52 procent. För målsägande i de fall gärningspersonen hade fått IÖV var det nio av 18 personer i bortfallet vars telefonnummer inte gick att finna i något telefonregister på Internet (vilket vanligen beror på att personen har hemligt telefonnummer) eller att personuppgifterna var sekretessbelagda i domen.²¹ När det gäller IÖV-utsluss hade fyra av elva personer skyddad adress eller sekretessbelagda uppgifter i domen.²²

Övriga orsaker till bortfallet var att målsägande inte gick att få tag på, inte var intresserad av att delta eller inte kunde tala svenska.

De som inte gick att nå per telefon fick möjlighet att själva höra av sig eller besvara en enkät. Fyra personer fyllde i enkäten, för samtliga gällde att gärningspersonen fått IÖV.

Brå:s bedömning är att bortfallet sannolikt inrymmer en större andel som är negativa till fotboja jämfört med andelen bland dem som ingår i studien. Det är rimligt att anta att personer med hemligt telefonnummer eller sekretessbelagda uppgifter i domen har en mer negativ uppfattning om att gärningspersonen fått elektronisk fotboja än vad resultaten visar. En målsägande som döljer sina telefon- och/eller adressuppgifter kan exempelvis tänkas vara mer orolig för att bli kontaktad av gärningspersonen än andra målsägande. Hypotesen om att bortfallet är skevt stöds av att de fyra enkäter som inkom från denna grupp av målsägande förmedlade en mycket negativ uppfattning.

Eftersom det insamlade materialet inte är representativt, går det inte att ge en kvantitativ bild av hur brottsoffer ser på IÖV och IÖV-utsluss. Bland de intervjuade är en majoritet positiva (21 positiva jämfört med 15 negativa).²³ Men om alla som inte svarat skulle vara negativa, skulle det totalt sett vara fler negativa än positiva. En slutsats som man dock kan våga dra av materialet är att det tycks vanligare att offret är positiv eller åtminstone accepterar verkställighetsformen när det gäller IÖV än när det gäller IÖV-utsluss. Man skulle kanske kunna tro att eftersom IÖV-utsluss verkställs mycket längre tid efter rättegången än IÖV, så skulle brottsoffret i större utsträckning ha lagt det som hände bakom sig och acceptera utslussning med fotboja. Men så tycks inte vara fallet. De som utsatts för grövre brott är mer negativa till fotboja än de som utsatts för lindrigare brott, oavsett hur lång tid som gått sedan rättegången.

Synen på IÖV-utsluss

Av de intervjuade brottsoffren, där gärningspersonen fått IÖV-utsluss, är andelen negativa ungefär lika stor som andelen positiva. En intervjuad är neutral. Männen och kvinnorna skiljer sig inte när det gäller andelen som är negativa, och det finns heller inga tydliga skillnader i uppfattning beroende på om gärningspersonen var en tidigare partner, bekant eller obekant. Det finns dock en tendens att de som utsatts för de grövsta brotten, som försök till mord och våldtäkt, är negativa till att gärningspersonen fått tiden i fängelse förkortad genom IÖV-utsluss.

De negativa tycker att straffet blev för kort

Flera av dem som var negativa tyckte redan innan de fått veta att gärningspersonen fått fotboja att det utdömda straffet var för kort i förhållande till vad de utsatts för. När sedan den dömde fick IÖV-utsluss uppfattade de att straffet blivit ännu kortare. De tyckte att straffet urholkades under verkställigheten efter-

²¹ För sju personer saknades telefonnummer på Internet. För två personer var adressuppgifterna sekretessbelagda.

²² Ingen i den gruppen hade hemligt telefonnummer.

²³ Tre personer var neutrala.

som det förkortades genom först fotboja i hemmet och sedan villkorlig frigivning. *Det skulle ha varit ett längre straff, där hon fick sitta hela den tiden som hon blev dömd till,* säger en man vars före detta sambo försökt mörda honom. En kvinna som utsatts för flera våldtäkter och grov kvinnofridskränkning av sin före detta sambo säger: *Straffet blev inte alls så hårt som det var från början. Han fick fyra och ett halvt år. Sen fick jag veta att han bara behövde sitta två tredjedelar i fängelse, vilket var en besvikelse. Sen fick jag information hem om alla hans permissioner och nu ska han ha fotboja i ett halvår. Man ska sitta inne den tiden man blir straffad!* Flera av dem som är negativa till att gärningspersonen fått fotboja anser dock att de kan tycka att fotboja som utslussning i princip kan vara bra, men inte i deras fall. En säger att brottet i deras fall var för grovt för IÖV-utsluss, en annan att det i deras fall bidrog till att strafftiden blev för kort.

De positiva betonar möjligheten till återanpassning

De som är positiva till att gärningspersonen fått IÖV-utsluss, ser istället det hela från ett individualpreventivt perspektiv. De lyfter fram att gärningspersonen möjlighet att återanpassas till ett laglydigt liv blir större med denna form av utslussning.

Om det kan hjälpa honom så är det bra. Jag behöver inte hämnas och sånt, säger en man som blivit misshandlad av en obekant på krogen.

Det kanske är bra att han jobbar och förbereder sig för ett nytt liv, säger en kvinna i trettioårsåldern som misshandlats av sin tidigare make.

Helt ok, han har gjort sitt straff. Han får en chans att etablera sig i samhället, en chans att hålla sig borta från det. Har lite press att sköta sig, säger en man i 50-årsåldern som misshandlats av en obekant. Denna man går ytterligare ett steg i sitt engagemang för frågan om återanpassning: *Jag tyckte han skulle ha haft vård, det verkade vara missbruk inblandat om jag förstår saken rätt. Det måste bli bättre vård i fängelset. Jag har själv en kusin som har åkt in och ut utan vård.*

De allra flesta offren känner sig inte otrygga under IÖV-utsluss

De intervjuade brottsoffren fick också frågan om i vilken utsträckning de kände sig otrygga när gärningspersonen hade IÖV-utsluss. De flesta uppger att de inte känner sig rädda eller otrygga, att det inte är någon skillnad i förhållande till när gärningspersonen satt i fängelse. Ett par svarande säger att de känner sig trygga nu när gärningspersonen har fotboja, men att de oroar sig för den tidpunkt då personen frigges helt.

Tre av de elva svarande, där gärningspersonen har fotboja vid tiden för intervjun, angav att de känner sig otrygga; de litar inte på att fotbojan förhindrar att personen söker upp dem. *Det kändes tryggare när han satt inne för då visste man ju var han var. Även om jag vet att fotbojan larmar ifall han går iväg så känner jag mig inte trygg. Jag vet ju att den inte är aktiverad på helgerna,* säger en av dem som är negativ till att personen fått fotboja.

Synen på IÖV

När det gäller IÖV är majoriteten av de intervjuade brottsoffren positiva till att personen som utsatte dem för våldsbrottet har fått avtjäna sitt fängelsestraff i hemmet med elektronisk fotboja. (Det är 16 av de intervjuade som är positiva, nio som är negativa och två som anger att de är neutrala.)

”Fotboja är inget alternativ, det är för slött”

De som är negativa till IÖV har samma utgångspunkt som de brottsoffer som var negativa till IÖV-utsluss. De tycker inte att det har blivit rätt proportion mellan brott och straff när gärningspersonen²⁴ fått avtjäna fängelsestraffet hemma med fotboja. Med den verkställigheten har straffet blivit alldeles för lindrigt i förhållande till det obehag som offret blivit utsatt för. *Jag är nöjd med strafftiden som dömdes ut (sex månaders fängelse) men tycker inte det var något straff med fotboja. Det är viktigt att han får känna av att han gjort något*, säger en kvinna som utsatts för grov kvinnofridskränkning. *Fotboja är inget alternativ, det är för slött*, säger en man som under lång tid misshandlats av sin bror. *Hans liv ser ut som innan. Han går till jobbet och sedan sitter han framför datorn*, säger en kvinna om en tidigare sambo som misshandlat henne vid flera tillfällen. *Att gå till jobbet och sedan gå hem, det är ju så vi lever i Sverige! Det är inget straff*, säger en kvinna som vid upprepade tillfällen misshandlats av sin dömd före detta sambo.

För majoriteten av dem som är negativa är ett kännbart straff viktigt för att gärningspersonen verkligen ska utsättas för något obehagligt eftersom de själva lidit när de utsattes för brottet. Men även om de flesta talar om behovet av ett ”riktigt” straff utifrån någon form av vedergällningsperspektiv, så lyfter också en del av de negativa fram preventionsperspektivet och talar om betydelsen av att gärningspersonen får ett strängt fängelsestraff som en form av uppfostran.

Ett par tar också upp att den dömd borde ha fått avtjäna straffet i fängelse eftersom det innebär en större skam. Fotboja kan man dölja, men måste man vara borta från jobbet kommer det fram att man sitter i fängelse, och den skammen tycker de att den dömd förtjänar.

De som har starkast känslor när det gäller påföljden är oftast kvinnor som haft en partnerrelation och varit utsatta för hot och våld av personen under en längre tid. När de väl vågat ta tag i situationen och anmält mannen hade de hoppats att mannens straff hade blivit mer kännbart. *Ett fängelsestraff hade känts bättre efter allt jag har offrat för detta*. En annan kvinna uppger: *Han ska avtjäna det som han gjort mot mig. Mitt straff pågick ett halvår (den tiden de var tillsammans) och hans straff borde vara lika länge*. Det som också kan utläsas är att ett par av de mest negativa kvinnorna är besvikna på rättsväsendets reaktion, inte bara i det avseendet att straffet omvandlades till IÖV. De känner sig också kränkta av rätten som inte tog dem på tillräckligt allvar och tyckte att det utdömda straffet var för kort.

De positiva betonar individualpreventiva fördelar med fotboja

Den stora majoriteten av de intervjuade brottsoffren är dock positiva till att gärningspersonen avtjänat fängelsestraffet genom fotboja i hemmet. Även i denna grupp resonerar de intervjuade kring proportionalitetsfrågan, det vill säga om straffet, när det verkställdes med fotboja, blev tillräckligt ingripande i förhållande till det brott de utsatts för. De kommer då fram till en annan slutsats än de som är negativa. Flera av de positiva tar således upp att även fotboja är ett obehag; en del av dem har till exempel vänner som utifrån egna erfarenheter sagt att det är lika jobbigt som att sitta i fängelse. Någon säger: *Fotboja är också ett straff. Det är jobbigt att vara tvungen att vara hemma i denna värme*.

En del tycker heller inte att detta hur gärningspersonen får verkställa sitt straff är en så viktig fråga överhuvudtaget. För dem var rättegången och utdömandet av ett fängelsestraff det viktigaste. Det var en markering från samhället att det som mannen gjort inte var tillåtet. *Det känns bra att han ställdes inför rätta och straffades för det han gjorde, men det är inte så viktigt om han får fot-*

²⁴ Samtliga personer som begått våldsbrott mot de intervjuade och fått IÖV är män.

boja eller fängelse, säger en kvinna som utsatts för sexuellt ofredande av en okänd man. Det viktigaste för mig var inte påföljden utan domen. Att man valde att tro på mig i rätten och att han blev dömd var det viktigaste, säger en kvinna som misshandlats av sin sambo. En man som misshandlats av en obekant säger att det viktigaste var att personen fick en dom, eftersom han hade fått tandskador och behövde skadestånd för att ersätta detta.

Den fråga som främst tas upp av de brottsoffer som är positiva är dock inte sådant som handlar om proportionalitet och det egna lidandet i förhållande till gärningspersonen utan fotbojans fördelar från individualpreventiv synpunkt. En stor majoritet av de intervjuade offren säger med större eller mindre engagemang att det var bra att gärningspersonen fick IÖV istället för att sitta i fängelse, eftersom de tror att ett fängelsestraff skulle ha större negativa effekter på gärningspersonen. Flera av de kvinnor som polisanmält sin partner för våld är mycket positiva till alternativet fotboja eftersom de befår att mannen blivit mer hatisk och hämndlysten om han fått fängelse. Gruppen som misshandlats av en bekant eller en obekant är positiva till IÖV utifrån mer "intellektuella" överväganden. De känner inte på samma sätt att de påverkas själva om gärningspersonen återfaller i brott.

"Det var bra att han fick fotboja för att han inte ska bli för hatisk mot mig, för då tror jag han blir farlig"

Bland de intervjuade finns, som framgått ovan, ett par kvinnor som misshandlats av sin (ex)partner och som är mycket upprörda och besvikna över att de fått fotboja. Men de flesta av de intervjuade kvinnor som misshandlats av sin partner är mycket positiva till att mannen fick fotboja och slapp sitta i fängelse. Flera anger som skäl att fotboja i motsats till fängelse inte långsiktigt försvårar mannens möjligheter att försörja sig eller skadar hans sociala anseende. Risken att mannen blir hatisk och hämndlysten blir därmed mindre. Det gagnar både kvinnan och barnen – i flera fall har nämligen kvinnan barn ihop med den dömda mannen. *Straffet ska vara en rejäl markering att han gjort fel, men det är också viktigt att han ska kunna leva vidare. Både för min egen skull, men framförallt för att barnen ska ha en far. Hans jobb och status är hans sista spärr. Skulle det försvinna skulle han kunna bli farlig både för sig själv och för andra, säger en kvinna.*

Straffet är viktigt för att han ska förstå att han har problem. Men fotboja är bättre än fängelse, eftersom han då inte mister jobbet. Om han skulle få fängelse och mista jobbet tror jag att han skulle bli arg på mig och barnen, säger en annan kvinna.

Det är viktigt att han inte får för hårt straff för då skulle han bli hämndlysten. Straffet ska vara en tankeställare men inte så hårt att han förlorar sitt jobb och sitt sociala liv. Det är viktigt att de som avtjänar straff får så lite aggrasering som möjligt. Det handlar om att fungera efteråt också! säger en tredje kvinna.

Dessa kvinnor uppfattar alltså att IÖV inte har lika negativa effekter som fängelse, eftersom det inte raserar mannens tillvaro på det sätt som de tror fängelse skulle göra. Men en del kvinnor lyfter också fram den direkt positiva effekt som de tycker att IÖV haft på mannen: *Sen han fick fotboja har han fått bättre inställning till mig och säger inga fula ord eftersom han inte dricker. Nu är han mycket gladare och trevligare än innan. Han sköter allt och dricker inte, berättar någon. Fotboja har varit bra för honom. Det har fått honom att förstå att han inte kan göra så i Sverige (misshandla henne), säger en invandrarkvinna som misshandlats av sin man som hon har barn med och fortfarande är gift med.*

En del av de misshandlade kvinnor som är positiva till att mannen fick fotboja ser dock inte samma förändring hos mannen som de två ovanstående kvinnorna. De hade önskat att mannen bättre kommit till insikt om att han gjort fel

och att han under IÖV-tiden tvingats gå i någon form av terapi för detta. Han har avtjänat sitt straff i lagens mening men inte sonat på ett personligt plan. Han borde tvingas i terapi och inte släppas förrän han fått insikt om vad han gjort och skrivit ett brev där han ber om ursäkt.

"Jag känner många som suttit inne och blivit mer kriminella"

De flesta som blivit misshandlade av en obekant använder mer generella kriminalpolitiska synpunkter när de motiverar sin positiva inställning till att gärningspersonen fick IÖV. De tar i mer allmänna termer upp att fängelser har en negativ inverkan och att IÖV därför är bättre. *Fängelse ska ju inte vara så bra för unga människor. De lär sig av äldre och sånt har man ju hört.* En annan av de intervjuade uppger: *Man lär sig av att sitta hemma också. Ibland kan det vara bättre än att vara bland andra kriminella i fängelset. Jag känner många som suttit inne och blivit mer kriminella.*

Ett par av de intervjuade lyfter också fram det positiva med att fotboja kostar samhället mindre pengar än fängelse, och någon säger att fängelser inte ska vara överfulla utan användas till grövre brottslingar.

Mycket få känner sig otrygga

Det stora flertalet av de intervjuade offren anger att de inte känner sig otrygga på grund av gärningspersonen. De som blivit utsatta för ett enstaka brott av en okänd eller en bekant säger i de flesta fallen att de inte är rädda för gärningspersonen och att det från den synpunkten inte spelar någon roll om han fick IÖV eller fängelse. Det finns också en del som säger att de inte kände sig otrygga eftersom de uppfattar att IÖV innebar en hög grad av kontroll. En del av dem tycker till och med att IÖV innebär en *högre* grad av kontroll än fängelse, eftersom permissionerna från fängelse är helt obevakade.

De som säger att de är rädda och otrygga tycker att fängelse hade känts säkrare. *Med fotboja kan han gå ut när han får, bara han är hemma på rätt tid.*

Brottsoffret informeras inte när gärningspersonen får IÖV

När det gäller information till brottsoffret om att gärningspersonen inte sitter i fängelse utan har fotboja, gäller olika regelsystem för IÖV respektive IÖV-utsluss. När det gäller IÖV-utsluss omfattas det av reglerna om målsägandeinformation som finns upprättat i 35 § KvaL (lag 1974:203 om kriminalvård i anstalt).²⁵ Bestämmelsen tillkom 1994 för att stärka brottsoffrens ställning. Syftet är att brottsoffret ska kunna vidta åtgärder för att undvika risken att behöva stöta på den intagne när denne rör sig fritt ute i samhället. Regeln innebär att om en intagen avtjänar straff för brott som har riktats mot någons liv, hälsa, frihet eller frid²⁶ ska målsägande tillfrågas om hon eller han vill ha information gällande den intagnes utevistelser. Den information som målsägande kunde välja att få avsåg före den 1 januari 2007 följande²⁷:

- i vilken anstalt den intagne befann sig
- om den intagne förflyttades till öppen anstalt
- vistelse utanför anstalt för fritidsaktivitet

²⁵ Den 1 januari 2007 infördes några ändringar i 35 § KvaL, till följd av de nya utslussningsalternativen.

²⁶ Brott enligt 3, 4 och 6 kap i Brottsbalken och andra brott där våld, hot om våld eller frihetsberövande ingår till exempel rån, grovt rån, egenmäktighet med barn, utpressning och grov skadegörelse.

²⁷ Målsägande kunde välja att få all denna information eller endast delar av den.

- utevistelser; frigång, vistelse på behandlingshem eller familjehem, permission, sjukhusvistelse och besök till domstol
- IÖV-utsluss
- frigivning
- rymning
- om den intagne uteblev efter permission eller annan utevistelse.

Även efter de förändringar i kriminalvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2007 omfattar rätten till målsägandeinformation samtliga utslussningsalternativ: frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång.

Det är anstalten som den dömda tas in på som i början av verkställigheten ska fråga målsägande om han eller hon vill ha denna information. När Brå:s studie gjordes var reglerna när det gällde information om IÖV-utsluss att anstalten skulle informera om tidpunkt, vistelseadress och arbetsplats. Skedde förändringar under pågående IÖV-utsluss var det frivården som skulle lämna information om detta.

När det gäller IÖV gäller dock inte ovanstående regel, eftersom IÖV regleras i en egen lag (1994:1060) och inte inryms i lagen om kriminalvård i anstalt. Det innebär att kriminalvården inte informerar målsägande när den dömda får IÖV.

Oklarheter i målsägandeinformation vid IÖV-utsluss

De allra flesta av de intervjuade brottsoffer där den dömda fått IÖV-utsluss har tackat ja till målsägandeinformation (9 av 12). Endast tre av dem är dock helt nöjda och tycker att den har fungerat bra. Beroende på vilken typ av information som målsägande har begärt, lämnar kriminalvården information av varierande omfattning. Det är till exempel möjligt för en målsägande att begära information om både frigivning och samtliga utevistelser (inklusive IÖV-utsluss) eller endast information om när gärningspersonen ska frigges. Endast fyra av de nio personer som hade tackat ja till målsägandeinformation uppgav att de fått reda på att gärningspersonen lämnat fängelse med IÖV-utsluss och övriga verkade i många fall förvånade över att inte kriminalvården hade informerat om det. Med undantag för en person hade dessa åtminstone inte medvetet avböjt information om IÖV-utsluss.

Brottsoffren vill få veta att den dömda fått IÖV

Det var en minoritet av de intervjuade brottsoffren där den dömda fått IÖV, som hade fått kännedom om det. De flesta av dem som kände till det var kvinnor som hade haft en partnerrelation till den dömda. De hade fått informationen från den dömda själv, en socialsekreterare eller advokaten. I ett fall hade frågan aktualiserats under rättegången och i ett fall hade målsäganden under rättegången fått frågan av den dömdes advokat om han hade något emot att den dömda fick verkställa straffet med IÖV.

De flesta som inte visste att personen fått IÖV förrän de fick brevet från Brå tyckte att det var felaktigt och konstigt att de inte blivit informerade av kriminalvården. Ett par tar upp att man som offer bör få informationen eftersom det ju kan vara mycket obehagligt att möta den dömda om man tror att personen är i fängelse. En annan säger: *Jag hade velat veta när han påbörjade sitt straff, när det slutar och när han har permission.*

Det finns dock en hel del av dem som inte vetat att den dömda fått IÖV som heller inte hade velat ha haft den informationen. De ville lägga historien bakom sig och brydde sig inte om hur påföljden verkställdes.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (1999). *Intensivövervakning med elektronisk kontroll*. En utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet. Rapport 1999:4. Stockholm: Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2003a). *Fängelse i frihet*. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Rapport 2003:4. Stockholm: Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2003b). *Samhällstjänst – i samhällets tjänst?* Rapport 2003:3. Stockholm: Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2004). *Ett steg på väg mot frihet*. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss. Delrapport. Stockholm: Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2005). *Effekter av utslussning med elektronisk fotboja*. Slutrapport om kriminalvårdens försöksverksamhet åren 2001–2004. Rapport 2005:6. Stockholm: Brå.
- Brottsförebyggande rådet (2006). *Utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. En beskrivning av de nya målgrupperna för IÖV och IÖV-utsluss. Webbrapport. Brå.
- Brottsoffermyndigheten (2004). *Yttrande över promemorian om ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll* (Ju 2004/966/KRIM). Remissvar. Dnr 01377/2004.
- Erez, E., Ibarra, P.R. och Lurie, N.A. (2004) "Electronic monitoring of domestic violence cases. A study of two bilateral programs". *Federal Probation* 68 (1): 15–20.
- Erez, E. och Ibarra, P.R. (2006). "Making your home a shelter – Electronic monitoring and victim re-entry in domestic violence cases". *British journal of criminology*. Advance access published June 12 2006.
- Kriminalvården (2005). *Intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV*. Statistik avseende år 2004. Norrköping: Kriminalvårdens huvudkontor.
- KVFS 2006:19. *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV)*.
- KVFS 2006:20. *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt. 11 kap. Verkställighet utanför anstalt enligt 33 a KvaL (IÖV-utsluss)*.
- Proposition 1993/94:184. *Försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll*.
- Proposition 2004/05:34. *Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll*.
- Proposition 2005/06:123. *En modernare kriminalvårdslag*.

Bilaga

Metod

Denna delrapport bygger på flera olika insamlingsmetoder: statistik, enkäter till frivården och intervjuer med klienter och brottsoffer.

Statistik

Statistik över IÖV och IÖV-utsluss har inhämtats från kriminalvården. Uppgifter om lagakraftvunna domar och avgångar (frigivna) från anstalt är hämtat från Kriminalvårdsregistret (KVR). Även uppgifter om strafftid som använts för att dela in materialet i gamla och nya IÖV-gruppen respektive utslussgruppen har inhämtats från KVR. Övrig statistik som rör erbjudanden, ansökningar, beviljanden, avslag och påbörjade IÖV respektive IÖV-utsluss har inhämtats från Frivårdens administrativa system (FRAS). Det kan enligt kriminalvården finnas brister i datakvaliteten när det gäller uppgifter från FRAS.

Enkäter till frivården

Uppgifter om dem som påbörjat IÖV och IÖV-utsluss i de nya målgrupperna har inhämtats genom enkäter till frivården. Personal på frivården har fyllt i enkäter för

- klienter som påbörjat IÖV i den nya målgruppen (mer än tre månaders strafftid) mellan den 1 juni och 30 september 2005.
- klienter som påbörjat IÖV-utsluss i den gamla målgruppen (minst två års strafftid) mellan den 1 april och 31 december 2005 (urvalet har byggts på sedan den första delrapporten).
- klienter som påbörjat IÖV-utsluss i den nya målgruppen (minst ett och ett halvt år och mindre än två års fängelse) mellan den 1 april 2005 och 15 april 2006 (urvalet har byggts på sedan den första delrapporten). Vi valde en längre insamlingsperiod för den gruppen för att få tillräckligt många klienter att analysera.

Enkäten för IÖV bestod av två delar och enkäten för IÖV-utsluss bestod av tre delar. Den första delen i bägge enkäterna (som analyserades i den första delrapporten) skulle fyllas i när verkställigheten inleddes. Den omfattade frågor om personliga karakteristika, huvudbrott, aktuell strafftid, tidigare brottsbelastning, missbruk och social situation i början av verkställigheten.

Den andra delen av bägge enkäter har analyserats i denna delrapport. Den skulle fyllas i när klienten avslutat eller avbrutit verkställigheten och innehöll frågor om stöd och kontroll under verkställigheten, misskötsamhet, verkställighetens längd och övervakning efter frigivningen.

Enkäten för IÖV-utsluss innehåller även en tredje del som ska fyllas i sex månader efter den villkorliga frigivningen. Den innehåller frågor om den sociala situationen (bostad, sysselsättning och försörjning) och kommer att analyseras i den tredje delrapporten i den uppföljning som ska göras av den sociala situationen.

Totalt ingick 187 personer i urvalet för IÖV. Del 1 av enkäterna inkom för 183 personer, varav sex personer inte ursprungligen ingick i urvalet men som vi valde att ta med ändå.²⁸ Del 2 av enkäten inkom för 173 personer, varav samma sex personer inte tillhörde urvalet men som vi valde att ta med ändå. Eftersom

²⁸ Dessa påbörjade IÖV strax före eller strax efter den period vi valde att studera.

denna delrapport endast har analyserat information från del 2 i enkäten var bortfallet elva procent.

Totalt ingick 254 personer i urvalet för IÖV-utsluss. Del 1 av enkäten inkom för 231 personer och del 2 av enkäten inkom för 215 personer. För 211 personer inkom både del 1 och 2. Av dessa 211 personer tillhör 145 den gamla utslussgruppen och 66 den nya utslussgruppen. I de analyser där man jämfört den nya och gamla målgruppen ingår de enkäter där både del 1 och del 2 har inkommit. Bortfallet för dem var således 17 procent.

Uppgifterna om IÖV i denna rapport bygger därför huvudsakligen på information om 173 klienter som påbörjat IÖV i den nya målgruppen. Analyser om IÖV-utsluss bygger huvudsakligen på 66 klienter i den nya utslussgruppen och 145 i den gamla målgruppen.

Intervjuer med klienter

Totalt intervjuades tio klienter som hade IÖV och tio klienter som hade IÖV-utsluss. Klienterna som hade IÖV tillhörde den nya målgruppen och hade IÖV mellan två och fyra månader. Klienterna som hade IÖV-utsluss hade IÖV-utsluss i mellan fyra och sex månader.

Av de klienter som hade IÖV tillfrågades ytterligare fem klienter som inte ville delta i en intervju, och en klient bedömdes av frivården som olämplig på grund av språksvårigheter. Bortfallet för IÖV var således 38 procent. Av de klienter som hade IÖV-utsluss var ytterligare fem klienter aktuella, men av dem ville två inte delta, två hade avbrutit verkställigheten och en hade avbojats och saknade övervakning.²⁹ Bortfallet för IÖV-utsluss var således 33 procent.

För att komma i kontakt med intervjupersoner tillfrågades ett flertal frivårdskontor. Klienter som uppfyllde kriterierna för urvalet och befann sig i slutet av verkställigheten eller nyligen hade avslutat sin verkställighet tillfrågades av frivården. Om han eller hon ville delta i en intervju lämnade frivården ut namn och telefonnummer till Brå som kontaktade klienten. Klienterna intervjuades per telefon utifrån en strukturerad intervjuguide.

Intervjuer (och enkäter) med brottsoffer

Urvalet består av personer som är målsägande i en dom som lett till att gärningspersonen har verkställt IÖV eller IÖV-utsluss. I urvalet ingår personer som är minst 18 år och som vuxna har varit utsatta för våldsbrott, sexualbrott eller rån.³⁰

En förteckning inhämtades från kriminalvården på 30 personer som skulle avsluta IÖV under perioden 26 juni 2006 och framåt och 30 personer som skulle avsluta IÖV-utsluss under perioden 28 augusti och framåt. Personerna skulle vara dömda för våldsbrott, sexualbrott eller rån. Beställningen kompletterades sedan med ytterligare 30 personer som skulle avsluta IÖV. Förteckningen innehöll målnummer och datum för villkorlig frigivning. Domarna i dessa mål beställdes. Några av dessa domar sorterades sedan bort, då det visade sig att de inte uppfyllde kriterierna för urvalet, exempelvis då målsägande var minderårig. Därefter kvarstod 49 domar där gärningspersonen verkställde IÖV och 23 domar där gärningspersonen verkställde IÖV-utsluss.

Genom domarna inhämtades uppgifter om namn på målsägande. I de domar det fanns flera målsägande valdes en målsägande ut, i första hand den som hade varit grövst utsatt och i andra hand den som det gick att få fram adress-

²⁹ Klienter som inte har övervakning är inte aktuella hos frivården efter den villkorliga frigivningen. De kan därför inte tillfrågas av frivården i efterhand.

³⁰ Sexualbrott där målsägande hade varit minderårig vid tillfället för brottet sorterades bort även om han eller hon hade fyllt 18 år vid tidpunkten för undersökningen.

uppgifter för. För att få information om adress och telefonnummer till målsägande användes domarna, domstolens uppgifter (personnummer), folkbokföringen (adress) och telefonregister på Internet (adress och telefonnummer).

Ett brev skickades hem till målsägande med en beskrivning av undersökningen. Där angavs att vederbörande inom den närmaste tiden skulle bli kontaktad av Brå för en telefonintervju. I de fall uppgifter om telefonnummer saknades uppmanades målsägande att själv kontakta Brå om de ville delta i undersökningen. I några domar var målsägandes uppgifter sekretessbelagda och brevet skickades då via målsägandebiträdet som först kontaktades per telefon.

Eftersom bortfallet bland dem som saknade telefonnummer på telefonregister på Internet³¹ eller hade sekretessbelagda uppgifter i domen visade sig vara relativt stort skickades även enkäter ut till dessa. Enkäten innehöll ungefär samma typ av frågor som intervjuguiden, men var mer kortfattad.

Intervjuer genomfördes med 27 personer som var målsägande i en dom som gärningspersonen verkställde genom IÖV. Dessutom besvarade ytterligare fyra personer i denna grupp en enkät. Intervjuer gjordes också med tolv personer som var målsägande i en dom som gärningspersonen avslutningsvis verkställde genom IÖV-utsluss. Om man lägger ihop svaren från intervjuerna och enkäterna är svarsfrekvensen för målsägande vars gärningsperson verkställde IÖV 63 procent. Motsvarande svarsfrekvens för målsägande vars gärningsperson verkställde IÖV-utsluss är 52 procent. Tabell 6 visar att bortfallets fördelning över kön och målsägandes relation till gärningspersonen i stort sett liknar fördelningen i motsvarande grupp som deltog i studien (både för IÖV och IÖV-utsluss). Det var dock en något större andel kvinnor av dem som deltog i undersökningen om IÖV, i jämförelse med bortfallet.

Tabell 6. Bortfallsanalys av målsägande utifrån kön och relation till gärningspersonen.

	IÖV		IÖV-utsluss	
	Intervjuade/enkät N=31	Bortfall N=18	Intervjuade N=12	Bortfall N=11
Kön (%):				
Män	39	61	50	55
Kvinnor	61	39	50	45
Relation (%):				
Kärleksrelation	39	33	27	27
Bekant	26	33	9	18
Obekant	29	22	64	55
Oklart	6	11	-	-

Not. På grund av avrundningar kan summan avvika från 100 procent.

Orsaken till bortfallet var i åtta fall av 18 när det gäller IÖV att Brå saknade uppgifter om telefonnummer till målsägande.³² Dessa personer samt ytterligare en person med sekretessbelagda uppgifter i domen fick dock möjlighet att besvara enkäten. Övriga orsaker till bortfallet var att målsägande var svår att få tag på (tre personer), adress saknades (tre personer) eller att målsägande inte var intresserad (tre personer). Det kan finnas anledning att tro att personer med hemligt telefonnummer eller sekretessbelagda uppgifter i domen, som var den största bortfallskategorin, har en mer negativ uppfattning om att gärningspersonen fått elektronisk fotboja än vad undersökningen visar. En person som döljer sina telefon- och adressuppgifter kan exempelvis tänkas känna mer oro för att bli kontaktad av gärningspersonen än andra. Hypotesen om att bortfallet är skevt stöds

³¹ Enligt uppgift från Eniro rör det sig främst om personer med hemligt telefonnummer.

³² För sju personer saknades telefonnummer i något av internetregistren. För två av dessa målsägande var adressuppgifterna sekretessbelagda och brevet skickades via målsägandebiträdet.

av att de fyra inkommande enkäterna visade en mycket negativ uppfattning hos målsägande i den kategorin.

Bortfallet för IÖV-utsluss var något mer varierande. För fyra av elva personer bestod dock bortfallet av att målsägande hade skyddad adress eller sekretessbelagda uppgifter i domen. Övriga orsaker till bortfallet var att målsägande inte ville delta (tre personer), adress saknades (två personer), hög ålder (en person) eller dödsfall (en person).