

Del III

Påföljdssystemet för unga  
lagöverträdare

### 20.1 Regleringen av ungdomspåföljderna i brottsbalken

#### 20.1.1 Ungdomsvård

I 32 kap. BrB finns det särskilda bestämmelser om överlämnande till särskild vård för unga. Kapitlet innehåller särskilda påföljdsalternativ som endast är tillämpliga på unga lagöverträdare. Bestämmelsernas tillämplighet är avhängig den tilltalades ålder vid antingen lagföringstillfället eller brottstillfället.

I 32 kap. 1 § BrB finns bestämmelsen om ungdomsvård. I första stycket anges de grundläggande förutsättningarna. Den som är under 21 år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. I första stycket föreskrivs vidare att vården och åtgärderna ska syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

I andra stycket anges att valet av ungdomsvård föregås av en proportionalitetsbedömning. Ungdomsvård får nämligen dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

I tredje och fjärde styckena anges på vilket sätt de åtgärder som ska vidtas inom ramen för påföljden ska framgå av domen. Ska åtgärderna vidtas med stöd av SoL, ska rätten meddela föreskrift om att den unge ska följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet ska framgå av domen. Ska åtgärderna vidtas med stöd av LVU, ska den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Enligt det sista stycket av bestämmelsen finns det en möjlighet för rätten att meddela föreskrifter i ett visst avseende när den dömer till ungdomsvård. Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen ska biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans karaktär framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får dock meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

I 32 kap. 3 § föreskrivs att ungdomsvård under vissa förhållanden kan förenas med en förstärkningspåföljd. Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, får rätten förena ungdomsvård med antingen ungdomstjänst (i lägst 20 och högst 150 timmar) eller dagsböter till ett antal av högst 200. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

### 20.1.2 Ungdomstjänst

I 32 kap. 2 § BrB finns bestämmelsen om ungdomstjänst som självständig påföljd.

I första stycket anges de grundläggande förutsättningarna för ungdomstjänst. Den som är under 21 år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om den unge samtycker till det och påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst 20 och högst 150 timmar.

I andra stycket anges särskilda villkor för att döma den som vid lagföringstillfället fyllt 18 år till ungdomstjänst. Den som är över 18 år får nämligen enligt bestämmelsen dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

I tredje stycket anges att även valet av ungdomstjänst ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Vidare anvisas i vilken prioriteringsordning rätten ska välja mellan de olika påföljdsalternativen. Rätten får enligt bestämmelsen döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan

ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

I likhet med ungdomsvård omfattas inte ungdomstjänst av reglerna i 34 kap. BrB om sammanträffande av brott och förändring av påföljd. Det är sålunda inte möjligt att – vid nyupptäckt eller ny brottslighet – förordna att den tidigare utdömda ungdomstjänsten ska avse också det andra brottet eller att ungdomstjänsten ska kunna undanröjas på den grunden. Däremot föreskrivs i 34 kap. 8 § BrB att domstolen ska ta hänsyn till tidigare utdömd ungdomstjänst om brottet som därefter är föremål för lagföring – och som även det föranleder ungdomstjänst – begåtts innan den påföljden börjat verkställas.

I 35 kap. 11 § finns en särskild bestämmelse om påföljdsprekription. Ungdomstjänst bortfaller, om verkställighet inte påbörjats innan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft.

### 20.1.3 Sluten ungdomsvård

Den grundläggande bestämmelsen om sluten ungdomsvård återfinns i 32 kap. 5 § BrB. I första stycket av bestämmelsen föreskrivs följande. Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. BrB att påföljden bör bestämmas till fängelse, ska den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte, enligt vad som också framgår av första stycket i bestämmelsen, om det med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl däremot.

I bestämmelsens andra stycke anges att rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst fyra år. I tredje stycket anges att det i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns bestämmelser om verkställighet.

I 30 kap. 5 § föreskrivs att brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får föranleda ett fängelsestraff endast om det finns synnerliga skäl. Efter införandet av den nya frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare erinras om bestämmelsen i 32 kap. BrB, att rätten därvid i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse.

I 33 kap. BrB finns bestämmelser om avräkning av anhållnings- och häktetid. I 5 § i det kapitlet erinras om att det i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård finns bestäm-

meler om att frihetsberövande i vissa fall ska tillgodoräknas som tid för verkställighet av påföljd. I 6 § föreskrivs att det gällande den som döms till sluten ungdomsvård ska föreligga samma möjligheter som vid fängelse att förordna att påföljden ska anses helt verkställd i anstalt om domen föregåtts av visst frihetsberövande.

#### **20.1.4 Åtgärder vid bristande verkställighet av ungdomsvård och ungdomstjänst**

I 32 kap. 4 § BrB finns en bestämmelse om reaktionen då påföljden inte blir verkställd. Den gäller både för ungdomsvård och för ungdomstjänst. Om den dömde i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att han eller hon ska följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst, får rätten på talan av åklagare undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömde en varning, om det är en tillräcklig åtgärd.

Bestämmelsen gäller dock inte bara när den unge underlåter att göra vad som åligger honom, utan även i andra fall. Till skillnad från första stycket gäller den även då vården ska ske enligt en vårdplan med stöd av LVU. I andra stycket föreskrivs att om den planerade vården eller de planerade åtgärderna inte kommer till stånd av annat skäl än den unges underlåtenhet eller vården eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som planerats i kontraktet eller vårdplanen, får rätten på talan av åklagare undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid av annat skäl än som anges i första stycket.

Om rätten beslutar om undanröjande ska den, när den nya påföljden bestäms, ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den undanröjda påföljden och till böter som har dömts ut som tilläggsstraff till ungdomsvård.

Sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd som kan genomdrivas tvångsvis. I likhet med vad som gäller för fängelse finns det inget regelverk för misskötsamhet eller annars bristande verkställighet.

## 20.2 Regleringen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Utöver BrB finns det även i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) flera bestämmelser som reglerar förutsättningarna för att döma ut ungdomsvård och som även påverkar förutsättningarna för att döma ut ungdomstjänst.

I 11 § LUL anges under vilka förutsättningar ett yttrande ska inhämtas från socialnämnden. I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt arton år ska åklagaren, innan beslut fattas i åtalsfrågan, inhämta yttrande från socialnämnden i den kommun som enligt SoL har ansvaret för den unge, om denne har erkänt gärningen eller det annars finns skälig misstanke att han eller hon har begått brottet. Sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

I andra stycket anges vid vilken tidpunkt senast som åklagaren ska göra en sådan framställan. Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa ska, om möjligt, yttrande begäras senast i samband med delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken.

Yttrandet ska enligt tredje stycket innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt om de vidtas med stöd av SoL och i en vårdplan om de vidtas med stöd av LVU. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska enligt bestämmelsen framgå av kontraktet eller vårdplanen. Yttrandet ska, om åklagaren begär det eller om nämnden finner det nödvändigt, även innehålla en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter i övrigt.

I sista stycket regleras en allmän upplysningsplikt för socialnämnden. Nämnden ska nämligen även utan samband med yttrande lämna åklagaren de upplysningar som denne begär i fråga om den unge.

En förutsättning för att döma ut ungdomstjänst är att den påföljden är lämplig. Det anges dock inte något i LUL om att ett yttrande enligt 11 § ska innehålla någon sådan lämplighetsbe-

dömning för ungdomstjänst. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare<sup>1</sup> anges det dock att ett yttrande bör innehålla uppgifter huruvida den unge kan anses vara lämplig för ungdomstjänst.

I 28 § LUL föreskrivs att rätten bara får döma till ungdomsvård om det i målet finns ett yttrande från socialnämnden med det innehåll som avses i 11 §.

Enligt en bestämmelse i 30 b § LUL kan åklagaren under vissa förutsättningar besluta om varning i stället för att väcka talan om undanröjande då den unge misskött vad som ålägger denne enligt en dom på ungdomsvård eller ungdomstjänst. Om någon som dömts till ungdomsvård eller ungdomstjänst i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst, får åklagaren i stället för att väcka talan om undanröjande besluta att varning ska meddelas den unge, om detta bedöms vara en tillräcklig åtgärd.

I andra och tredje styckena föreskrivs formerna för varningen. Varning ska, så snart det kan ske, meddelas den unge vid ett personligt sammanträffande. Den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge ska kallas till sammanträffandet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. Kan ett personligt sammanträffande inte komma till stånd, ska den unge underrättas skriftligen om beslutet. Vid sammanträffandet ska åklagaren särskilt förklara innebörden av beslutet och klargöra vad följderna kan bli vid fortsatt misskötsamhet.

## 20.3 Reglering i socialtjänstlagstiftningen

### 20.3.1 Reglering av verkställigheten

Innehållet i ungdomsvård bygger på att det kan vidtas åtgärder med stöd av SoL eller LVU. Någon närmare reglering av verkställigheten av den påföljden finns därför inte i den lagstiftningen.

Gällande ungdomstjänst finns det dock flera regler i SoL beträffande kommunens ansvar för verkställigheten och innehållet i verkställigheten.

---

<sup>1</sup> SOSFS 2008:30.

I 5 kap. 1 b § SoL föreskrivs att ungdomstjänst är en obligatorisk uppgift för kommunerna. Det anges i bestämmelsen att kommunen ska sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske. I andra stycket anges att socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan och utse en handledare för den unge. Vidare anges att socialnämnden ska kontrollera att arbetsplanen följs.

I socialtjänstförordningen (SoF) finns närmare bestämmelser om arbetsplanen. Det föreskrivs i 5 kap. 1 d § SoF att en arbetsplan för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om var arbetet ska utföras, vilka arbetstider som ska gälla, det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömda har att fullgöra per vecka eller månad samt de övriga villkor som är nödvändiga för verksamheten. Arbetsplanen ska också innehålla uppgifter om innehållet i och omfattningen av annan särskilt anordnad verksamhet.

### 20.3.2 Underrättelse om misskötsamhet

Eftersom ungdomsvård och ungdomstjänst handhas av socialtjänsten som huvudman förutsätter åtgärder vid misskötsamhet att åklagaren informeras. I 12 kap. 8 § SoL finns det en bestämmelse angående detta. Om en domstol har dömt någon till ungdomsvård eller till ungdomstjänst, ska socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar för åklagaren att meddela varning eller föra talan om undanröjande av påföljden.

## 20.4 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare

Om en lagöverträdare var under 18 år vid tidpunkten för brottet är utgångspunkten att påföljden antingen ska bestämmas till böter eller till någon av de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. BrB.

Domstolen har alltså i första hand att välja mellan böter, ungdomsvård, ungdomstjänst och sluten ungdomsvård. I vissa fall kan det bli aktuellt att välja andra påföljder.



*Böter vid ringa brott*

Om brottet är ringa blir påföljden vanligtvis böter. Att brottet har ett lågt straffvärde utesluter visserligen inte att påföljden bestäms till ungdomsvård. Ungdomsvård förutsätter dock att det finns ett yttrande från socialnämnden enligt 11 § LUL och att socialnämnden då föreslagit åtgärder enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan. Något sådant yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa. Att något yttrande inte har inhämtats leder därför ofta till att det inte finns förutsättningar för annat än böter.

*Ungdomsvård har företräde framför ungdomstjänst*

Om det inte är ett ringa brott – men samtidigt inte mycket allvarlig brottslighet – bestäms påföljden i de flesta fall till ungdomsvård eller ungdomstjänst.

I de fall den unge har ett särskilt behov av åtgärder enligt SoL eller LVU har ungdomsvård företräde framför ungdomstjänst. Detta framgår av 32 kap. 2 § BrB, där det anges att rätten får döma till ungdomstjänst om det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I förarbetena anges att utgångspunkten är att ungdomsvård ska ha företräde och att rätten bör döma till ungdomstjänst först om det inte finns anledning att döma till ungdomsvård. Det sägs dock även i förarbetena att det ska finnas en viss flexibilitet i tillämpningen som möjliggör avsteg från denna huvudregel.<sup>2</sup>

Ungdomsvård förutsätter att de föreslagna insatserna är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Om de insatser enligt socialtjänstlagen eller LVU som ingår i ungdomskontraktet eller vårdplanen inte är tillräckligt ingripande, kan ungdomsvård enligt 32 kap. 3 § BrB förenas med ungdomstjänst eller böter.

HD har i rättsfallet NJA 2009 s. 121 uttalat att det som utgångspunkt bör kunna gälla att en tilläggsåtgärd i form av ungdomstjänst normalt inte kan anses motiverad om straffmättningsvärdet understiger sex månaders fängelse, men att brottslighetens art kan motivera en tilläggsåtgärd även vid lägre straffmättningsvärden än så. HD utvecklade även i rättsfallet hur antalet timmars ungdomstjänst som tilläggsåtgärd som utgångspunkt bör kunna bestämmas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:165 s. 132.

<sup>3</sup> Se avsnitt 24.3.5 där vi behandlar detta rättsfall närmare.

För att döma till ungdomsvård förutsätts att den tilltalade är under 21 år vid tidpunkten för lagföringen. Det finns ingen annan begränsning i BrB till att påföljden i första hand ska avse omyndiga lagöverträdare. I praktiken döms dock sällan någon lagöverträdare som fyllt 18 år till ungdomsvård. Dels behöver ett yttrande enligt 11 § LUL endast inhämtas för den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet, dels utgör inte personer över 18 år den primära målgruppen för sådana åtgärder som kan inrymmas i ungdomsvård.

#### *Förutsättningarna för att välja ungdomstjänst*

I andra fall – då det inte finns förutsättningar för ungdomsvård – kan påföljden bestämmas till ungdomstjänst. Ungdomstjänst förutsätter att den unge samtycker till det och att påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. I förarbetena anges att brottets art inte är ett hinder mot att döma till ungdomstjänst.<sup>4</sup> HD har med hänvisning till detta i NJA 2007 s. 624 bestämt påföljden för mened till ungdomstjänst och då även uttalat att antalet timmars ungdomstjänst inte ska påverkas av brottets art.

Vad gäller den övre gränsen för tillämpningsområdet har HD i NJA 2007 s. 636 uttalat att utgångspunkten för bedömningen av om ungdomstjänst kan anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd bör vara att det fängelsestraff som den tilltalade skulle ha dömts till i det särskilda fallet, om fängelse hade valts som påföljd (dvs. straffmättningsvärdet), inte skulle ha överstigit sex månader.<sup>5</sup>

Den undre gränsen för tillämpningsområdet framgår av 32 kap. 2 § tredje stycket, där det anges att rätten i valet mellan ungdomstjänst och böter ska välja ungdomstjänst om den påföljden inte är alltför ingripande. Enligt förarbetena är normalt fallet så om alternativet är ett lägre bötesstraff än omkring 60 dagsböter.<sup>6</sup> HD har behandlat den nedre gränsen för tillämpningsområdet för ungdomstjänst i NJA 2008 s. 626, då HD bestämde påföljden till 25

---

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:165 s. 132.

<sup>5</sup> Se avsnitt 24.4.3 där vi behandlar detta rättsfall närmare.

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:165 s. 132.

timmars ungdomstjänst och anförde att ett bötesstraff skulle ha satts något högre än de av hovrätten utdömda 50 dagsböterna.

I likhet med vad som gäller för ungdomsvård förutsätts att den tilltalade är under 21 år vid tidpunkten för lagföringen. I 32 kap. 2 § andra stycket finns dock en ytterligare avgränsning gällande ungdomstjänst. Den som är över 18 år vid tidpunkten för lagföringen får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan enligt förarbetena vara att brottet begåtts före 18 års ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort efter att den unge fyllt 18 år.<sup>7</sup>

#### *Sluten ungdomsvård förutsätter synnerliga skäl*

Om brottsligheten är mycket allvarlig eller om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, kan vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst anses utgöra tillräckligt ingripande påföljder.

I vissa sådana situationer kan det då finnas förutsättningar att döma till sluten ungdomsvård. Om någon begått brott innan han eller hon fyllt 18 år, och finner rätten med tillämpning av 30 kap. BrB att påföljden bör bestämmas till fängelse, ska den i stället som huvudregel bestämma påföljden till sluten ungdomsvård.

Den grundläggande förutsättningen är sålunda att det enligt 30 kap. 5 § BrB föreligger synnerliga skäl att bestämma påföljden till fängelse. När bestämmelsen infördes anfördes i förarbetena att det främst är ett högt straffvärde som kan medföra att fängelse väljs för en omyndig lagöverträdare och att det är svårt att för åldersgruppen under 18 år ange situationer där tidigare lagföringar eller brottets art leder till bedömningen att fängelse måste ådömas.<sup>8</sup> När sluten ungdomsvård infördes angavs i förarbetena att dessa uttalanden alltjämt bör gälla.<sup>9</sup> I vissa fall förekommer det i praktiken att även tidigare brottslighet och brottslighetens art har lett till fängelse eller sluten ungdomsvård för lagöverträdare under 18 år.<sup>10</sup> Särskilt i fall där straffvärdet är högt – dock inte så högt att det ensamt motiverar en frihetsberövande påföljd – torde det ibland anses föreligga synnerliga skäl om det är fråga om en graverande återfallssituation eller brottslighetens s.k. artvärde anses vara mycket högt.

<sup>7</sup> A. prop. s. 132.

<sup>8</sup> Prop. 1987/88:120 s. 103.

<sup>9</sup> Prop. 1997/98:96 s. 160.

<sup>10</sup> Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s.275 ff.

I vissa fall föreligger det särskilda skäl att välja fängelse i stället för sluten ungdomsvård, trots att lagöverträdare var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Den tilltalades ålder vid lagföringen – att han eller hon passerat 18-årsgränsen och åldersmässigt inte längre passar in vid ett ungdomshem – kan utgöra sådana särskilda skäl. Om rätten finner att straffvärdet för en aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövande inte kan bestämmas till fyra år eller kortare kan det också utgöra särskilda skäl mot att döma den unge till sluten ungdomsvård, och sålunda välja fängelse som påföljd i stället.<sup>11</sup>

*I vissa fall kan skyddstillsyn eller villkorlig dom väljas som påföljd*

Till skillnad från fängelse finns det inga begränsningar i lagtexten mot att välja skyddstillsyn eller villkorlig dom för omyndiga lagöverträdare. Eftersom det finns särskilda ungdomspåföljder utgör det dock ett tydligt andrahandsalternativ. Skulle det i ett enskilt fall inte finnas anledning att döma till ungdomsvård, ungdomstjänst inte är tillräckligt ingripande och det inte är aktuellt med en frihetsberövande påföljd kan villkorlig dom eller skyddstillsyn komma i fråga.<sup>12</sup> Överhuvudtaget kan en sådan s.k. vuxenpåföljd bli aktuell när böter inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd, det inte finns förutsättningar för vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst men det inte föreligger synnerliga skäl för fängelse.

## 20.5 Bakgrund till gällande rätt

### 20.5.1 Ungdomsvård

#### 20.5.1.1 Regleringen vid brottsbalkens tillkomst

Under många år var ett överlämnande till de sociala myndigheterna att föranstalta om åtgärder det enda icke frihetsberövande alternativet som var särskilt avsett för unga lagöverträdare. Påföljden benämndes tidigare *vård enligt barnavårdslagen* och därefter *överlämnande till vård inom socialtjänsten*, för att från och med den 1 januari 2007 kallas *ungdomsvård*.

---

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:96 s. 202.

<sup>12</sup> Prop. 2005/06:165 s. 76.

Före BrB:s tillkomst fanns en viss motsvarighet till denna påföljdsform genom bestämmelserna i lagen (1952:789) med vissa bestämmelser om påföljd för brott av underårig. Genom BrB år 1962 infördes under kapitlet Om överlämnande till särskild vård påföljden *vård enligt barnavårdslagen*. I 31 kap. 1 § BrB föreskrevs sålunda:

Kan den som begått brottslig gärning bli föremål för vård enligt barnavårdslagen, må rätten efter hörande av barnavårdsnämnd eller, i fråga om den som är inskriven såsom elev vid ungdomsvårdsskola, skolans styrelse, överlämna åt nämnden eller styrelsen att föranstalta om erforderlig vård.

Om det för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad finnes påkallat, må jämte överlämnande till vård enligt barnavårdslagen dömas till dagsböter, högst etthundratjugo, vare sig böter äro stadgade för brottet eller ej.

I förarbetena anförde departementschefen att förslaget utgick från att åtgärder mot lagöverträdare i åldern 15–17 år i princip skulle ske inom barnavården och inte inom kriminalvården<sup>13</sup>. I de fall åtal väcktes mot en lagöverträdare i den ålderskategorin torde den unge i många fall böra överlämnas till vård enligt barnavårdslagen. Det ankom då inte på domstolen utan på barnavårdens organ – i allmänhet vederbörande barnavårdsnämnd – att besluta vilka åtgärder som skulle vidtas. För att domstolen skulle kunna bedöma lämpligheten i det enskilda fallet av att föranstalta om barnavård, var det enligt departementschefen nödvändigt att barnavårdsnämnden i ett ytttrade upplyste om vilka åtgärder nämnden hade vidtagit eller avsåg att vidta. Departementschefen ansåg inte att det skulle uppkomma några svårigheter gällande gränsdragningen mellan organen. Om domstolen inte fann att de av nämnden föreslagna åtgärderna var lämpliga eller nämnden inte lagligen kunde vidta sådana åtgärder, hade domstolen möjlighet att välja en annan reaktionsform än överlämnade till vård enligt barnavårdslagen<sup>14</sup>. Det underströks även i förarbetena att det inte var domstolens uppgift att ta ställning till vilka åtgärder som skulle vidtas och att domstolen inte kunde påtvinga barnavårdsnämnden sin uppfattning.<sup>15</sup>

Överlämnande till vård skulle inte endast kunna ske i de fall där anstaltsvård behövde tillgripas, utan även i lindrigare fall. Vårdens närmare utformning skulle dock ankomma på barnavårdsorganen

---

<sup>13</sup> NJA II 1962 s. 389.

<sup>14</sup> NJA II 1962 s. 384.

<sup>15</sup> NJA II 1962 s. 392.

och domstolens avgörande skulle endast innebära att det till barnavårdsnämnd eller ungdomsvårdsskola överlämnades att föranstalta om erforderlig vård. Enligt den då nya barnavårdslagen skulle nämnderna kunna ingripa med förebyggande åtgärder eller omhändertagande för samhällsvård. De förebyggande åtgärderna var hjälpåtgärder innefattande råd och stöd, samt förmaning, varning, föreskrifter rörande den unges levnadsförhållanden och övervakning. Den som omhändertogs för samhällsvård skulle överlämnas till enskilt hem eller placeras i lämplig anstalt och kunde därvid intagas i ungdomsvårdsskola.<sup>16</sup>

Den nya barnavårdslagen medgav i fråga om ungdomar under 18 år ingripande, så snart de pga. brottslig gärning var i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida. Domstolens självständiga bedömning huruvida sådan vård kunde komma i fråga, skulle därför enligt förarbetena inte innebära några svårigheter.<sup>17</sup>

Annorlunda var förhållandet gällande lagöverträdare över 18 år. Ingripande enligt barnavårdslagen fick inte ske, såvida inte den unges livsföring i övrigt utgjorde tillräcklig anledning till det eller det med hänsyn till pågående behandling eller av annan särskild anledning sådant ingripande måste anses lämpligast för hans tillrättaförande. Överlämnande till vård för den över 18 år förutsatte därför enligt förarbetena noggrant övervägande från domstolens sida huruvida lagens indikationer var uppfyllda. Domstolen kunde inte utan vidare godta ett tillstyrkande från barnavårdsnämndens sida, eftersom högre barnavårdsnämnd efter överklagande kunde komma att vara av annan mening.

#### 20.5.1.2 1981 års socialtjänstreform och införandet 1985 av mellantvång

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1981 (prop. 1979/80:1) infördes en ny social vårdlagstiftning genom den s.k. socialtjänstreformen. Dåvarande barnavårdslag, nykterhetsvårdslag och socialhjälpslag samt barnomsorgslag ersattes av en ny socialtjänstlag (1980:620), som var gemensam för hela detta område. Därtill infördes lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser för vårda av unga (LVU).

---

<sup>16</sup> NJA II 1962 s. 492.

<sup>17</sup> NJA II 1962 s. 492.

Helhetssynen skulle enligt reformen bli utmärkande för socialtjänsten. Det innebar bl.a. att en enskilds eller grupps sociala situation skulle ses i förhållande till hela den sociala miljön och att socialarbetaren skulle sträva efter att finna en samlad lösning på sociala svårigheter i den enskildes eller gruppens totala situation. Ett annat grunddrag i reformen var att all vård och behandling inom socialtjänsten skulle ske i frivilliga former. Endast när det gällde barn och ungdom behölls möjligheterna till vård mot den enskildes vilja genom det som föreskrivs i LVU.

BrB:s bestämmelse om *överlämnande för vård enligt barnavårdslagen* som påföljd för brott av unga ersattes av *överlämnande till vård inom socialtjänsten*. Enligt den nya lydelsen föreskrevs att, om den som är under 20 år och som begått brottslig gärning kunde bli föremål för vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller eljest enligt socialtjänstlagen, kunde rätten efter hörande av socialnämnd överlämna åt nämnden att föranstalta om erforderlig vård inom socialtjänsten. Möjligheterna att kombinera påföljden med ett bötesstraff kvarstod oförändrade.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1985 (prop. 1984/85:171) fick socialnämnden befogenhet att besluta om en åtgärd som inte var så ingripande som omhändertagande för institutionsvård eller familjehemsvård, s.k. mellantvång. Bestämmelserna togs in i LVU. Möjligheten att bereda vård enligt LVU för ungdomar mellan 18 och 20 år vidgades genom att åldersgränsen vid vilken LVU-vård senast skulle upphöra höjdes till 21 år. Det innebar i sin tur en ändring i överlämnandepåföljden i BrB. Åldersgränsen för möjligheten att som påföljd för brott överlämna någon till vård inom socialtjänsten höjdes från 20 till 21 år. Sådant överlämnande kunde enligt lagändringarna ske också för den unge som var föremål för s.k. mellantvång.

### 20.5.1.3 Förändringar av bestämmelsen åren 1988–1995

Vid 1989 års stora påföljdsbestämningsreform (1987/88:120) ändrades kriterierna för att förena överlämnandepåföljden med böter, i enlighet med den begreppsbildning som då infördes. I stället för hänsynstagande till den dömdes ”tillrättaförande och allmän laglydnad” föreskrevs att böter skulle dömas ut om ”brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet” påkallade det.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1988 (prop. 1987/88:135) infördes den – alltså gällande – bestämmelsen att domstolen kan föreskriva att den unge ska avhjälpa eller begränsa skada som orsakats av brottet.

Den dåvarande lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga ersattes – genom en lag som trädde i kraft den 1 juli 1990 – av en ny lag med väsentligen samma innehåll; lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (prop. 1989/90:28). Med ikraftträdande den 1 januari 2002 ersattes den dåvarande socialtjänstlagen (1980:620) av en ny socialtjänstlag (2001:453), likaledes den med väsentligen samma innehåll.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1992 (prop. 1990/91:68) höjdes det maximala dagsbotsantal som kunde dömas ut i samband med överlämnandepåföljden från 180 till 200, i samband med en stor bötesreform.

#### 20.5.1.4 Ifrågasättande av principerna bakom överlämnandepåföljden

Den ordning som hade gällt sedan BrB:s tillkomst var – genom anpassningar till förändringar i den socialrättsliga lagstiftningen – i allt väsentligt densamma till och med de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999.

Domstolen hade endast att pröva om den unge kunde bli föremål för vård eller andra åtgärder enligt den socialrättsliga lagstiftningen. Domstolen kunde inte utöva något inflytande över vilka åtgärder som skulle komma att vidtas och domstolen saknade mestadels närmare kännedom om vilka åtgärder som skulle komma att genomföras. Det begångna brottet kunde därför inte i någon väsentlig omfattning påverka hur omfattande eller ingripande påföljden kom att bli. Till och med den 1 januari 1999 var möjligheten att förena överlämnandepåföljden med böter det enda sättet att ge brottets straffvärde, art eller den unges tidigare brottslighet genomslag vid påföljdsbestämningen. Om det inte genom detta påföljden blev tillräckligt ingripande hade domstolen inget annat alternativ än att avstå från att döma ut en överlämnandepåföljd och i stället döma ut en frivårdspåföljd i Kriminalvårdens regi eller i de mest allvarliga fallen ett fängelsestraff.

Förhållandet mellan straffrättskipningen och vårdlagstiftningen kom dock alltmer att debatteras. Bakgrunden var bl.a. frågan huru-



vida den då gällande ordningen stod i överensstämmelse med de grundläggande principer för straffmätning och påföljdsval som lades fast genom 1989 års påföljdsreform. Under inflytande av det alltmer uttryckliga avståndstagandet från den s.k. behandlingstanken som grundval för påföljdsbestämningen ifrågasattes om inte principer som rättvisa, proportionalitet och förutsebarhet borde få större utrymme även vid påföljdsvalet för unga lagöverträdare.

#### 20.5.1.5 Ungdomsbrottskommitténs behandling av överlämnandepåföljden

1990 tillsattes en parlamentarisk sammansatt kommitté; Ungdomsbrottskommittén. Kommittén avlämnade i juni 1993 sitt betänkande Reaktion mot ungdomsbrott (SOU 1993:35). Kommittén anslöt sig till den kriminalpolitiska uppfattning som gällde överlag, ett avståndstagande mot behandlingstanken som grund för påföljdsvalet och en betoning av principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. Kommittén ansåg att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten inte var förenlig med dessa principer. I betänkandet övervägdes möjligheten att öka domstolarnas möjligheter till inflytande över överlämnandepåföljdens innehåll genom meddelande av föreskrifter för verkställigheten och bestämmande av verkställighetstid. Kommittén fann dock inte att det var en framkomlig väg utan att socialtjänstens roll i stället i största möjliga utsträckning borde renodlas. Överlämnade till vård inom socialtjänsten borde därför enligt kommitténs uppfattning utmönstras ur påföljdssystemet. Påföljdssystemet skulle enligt kommitténs uppfattning även för ungdomar innefatta böter, villkorlig dom, skyddstillsyn och fängelse. Därtill föreslog kommittén en ny form av frihetsberövande påföljd för unga lagöverträdare som skulle verkställas på särskilda ungdomshem, benämnd särskild tillsyn.

Som en konsekvens av förslaget att avskaffa överlämnandepåföljden fann kommittén – för att undvika dubbelbestraffning – att det inte skulle vara möjligt att ingripa med LVU med anledning av ett visst brott om den unge var delgiven misstanke beträffande det brottet.

En avsikt hos kommittén var att ge villkorlig dom en bred tillämpning för unga lagöverträdare. Kommittén förslog därför att villkorlig dom skulle kunna utdömas även om det fanns risk för återfall, om den unge var föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen

eller LVU eller någon annan tillräckligt ingripande åtgärd. Kommittén föreslog även att skyddstillsynspåföljden skulle anpassas till unga lagöverträdare, mot bakgrund av att ett slopande av överlämnandepåföljden skulle leda till att en större andel unga lagöverträdare i stället skulle ådömas skyddstillsyn. Rätten skulle, om särskilda skäl förelåg, kunna begränsa prøvotiden till två år. Som en ny särskild föreskrift skulle rätten under speciella förhållanden kunna meddela den unge förbud att under viss tid uppehålla sig på särskilt angivna olämpliga platser. Kommittén fann att de åtgärder som förekom inom ramen för överlämnandepåföljden i stället skulle kunna sättas in som ett led i en skyddstillsyn. Det förutsågs att föreskrifter skulle kunna meddelas om s.k. öppenvårdstvång enligt LVU. I de fall föreskriften innebar att den unge skulle beredas vård eller behandling genom socialtjänstens försorg, ansåg kommittén det lämpligast att den utformades så att det framgick att det var fråga om vård eller behandling som frivården i samråd med socialtjänsten kunde föreskriva.

Det föreslogs även att såväl skyddstillsyn – vilket redan då gällde enligt en försökslagstiftning – som villkorlig som skulle kunna förenas med föreskrift om samhällstjänst för lagöverträdare under 21 år.

Ungdomsbrottskommittén lämnade även förslag till förändringar av reglerna om handläggning av ungdomsmål vilka lades till grund för lagstiftning. I det lagstiftningsärendet uttalade sig den dåvarande regeringen om beredningsläget gällande påföljdsfrågorna, varvid det framfördes att starka skäl talade för att följa kommitténs förslag (prop. 1994/95:12). Vid riksdagsbehandlingen av propositionen – som skedde efter riksdagsval och med en ny riksdagsmajoritet – uttalade dock justitieutskottet i sitt betänkande (1994/95:JuU1) tveksamhet inför detta. I stället framhölls att ungdomar under 18 år som begår brott så långt möjligt borde hållas utanför kriminalvården och att huvudansvaret även fortsättningsvis borde ligga hos socialtjänsten.

#### 20.5.1.6 1999 års reform

Ungdomsbrottskommitténs förslag gällande ungdomspåföljderna ledde aldrig till lagstiftning. Inom justitiedepartementet utarbetades i stället departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32). Dessa förslag genomfördes i allt väsentligt genom

lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:96). Som utgångspunkt för reformen anfördes att unga lagöverträdare så långt möjligt skulle hållas utanför kriminalvården och att principen även fortsättningsvis borde vara att de blir föremål för åtgärder inom socialtjänsten.<sup>18</sup> Reformen syftade dock till att förstärka överlämnandepåföljden för att den skulle vara ett trovärdigt alternativ även i fortsättningen. Detta kunde ske genom att låta de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens få ett större utrymme i förhållande till vad som tidigare hade gällt<sup>19</sup>.

I syfte att öka *förutsebarheten* föreskrevs genom den nya lagstiftningen att ett yttrande enligt 11 § LUL skulle ges ett utförligare innehåll och innefatta en vårdplan. Med utgångspunkten att överlämnandepåföljden skulle finnas kvar blev det enligt regeringen nödvändigt att acceptera att principen om förutsebarhet inte kunde tillämpas fullt ut. Den kunde dock enligt motiveringen få ett betydligt större genomslag än vad som dittills hade gällt. Yttrandet skulle framöver innefatta en redogörelse för huvuddragen i de åtgärder som socialnämnden planerade att vidta. Särskilt borde åtgärdernas art och omfattning framgå samt såvitt möjligt även varaktigheten av åtgärderna. Uppgifterna skulle enligt regeringen vara så konkreta som möjligt.<sup>20</sup>

För att principen om *proportionalitet* skulle få ett ”visst genomslag” föreskrevs *dels* att ett överlämnande endast fick ske om socialtjänstens planerade åtgärder framstod som tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets straffvärde, art och den tilltalades tidigare brottslighet, *dels* att överlämnandepåföljden skulle kunna förenas med en föreskrift om ungdomstjänst på mellan 20 och 100 timmar. Regeringen konstaterade att överlämnandepåföljden som de då var konstruerad var svår att förena med principen om proportionalitet. Socialnämnden skulle även fortsättningsvis självständigt bedöma vilka insatser som borde göras för den som skulle överlämnas till vård inom socialtjänsten – något som medförde en påtaglig begränsning av möjligheten att tillgodose kravet på proportionalitet. Regeringen fann det dock angeläget att principen om proportionalitet fick ett visst genomslag.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Prop. 1997/98:96 s. 144.

<sup>19</sup> A. prop. s. 144.

<sup>20</sup> A. prop. s. 146.

<sup>21</sup> A. prop. s. 148.

För det första kunde domstolen beakta brottets svårhet vid bedömningen om den unge överhuvudtaget borde överlämnas till socialtjänsten som påföljd. För att förstärka detta krav – vilket enligt regeringen redan tidigare togs i beaktande – infördes en föreskrift om att ett överlämnande bara fick ske om åtgärderna var tillräckligt ingripande. Vad som skulle vägas in var bl.a. om åtgärderna skulle ske med stöd av SoL eller LVU, karaktären och omfattningen av vårdinsatserna samt vårdtiden. Även den tilltalades ålder skulle vara av betydelse. Ju yngre lagöverträdare, desto större utrymme för att välja en överlämnandepåföljd även för allvarlig brottslighet.

För det andra kunde proportionalitetskravet tillgodoses inom ramen för påföljden. Eftersom möjligheterna att förena överlämnandepåföljden med böter enligt regeringen inte var tillräcklig för att åstadkomma bättre proportionalitet och hålla ungdomar utanför Kriminalvården, infördes sålunda möjligheten att döma ut ungdomstjänst som en tilläggsåtgärd. Den ursprungliga avsikten med förslaget var enligt departementspromemorian att vidga tillämpningsområdet för överlämnandepåföljden, särskilt i de fall där alternativet var en frihetsberövande påföljd. En överlämnandepåföljd i förening med ett kännbart bötesstraff borde enligt promemorian även i framtiden vara den vanligaste kombinationen och utgöra en tillräcklig reaktion även vid relativt allvarlig brottslighet.

Syftet med ungdomstjänst var alltså att vidga utrymmet för överlämnandepåföljden, särskilt i de fall påföljden annars måste bestämmas till fängelse, skyddstillsyn förenad med fängelse eller slutet ungdomsvård.

Regeringens förslag om ungdomstjänst som tilläggssanktion överensstämde i huvudsak med promemorians förslag. Det föreslogs dock inte i propositionen att huvudregeln skulle vara att vård inom socialtjänsten förenades med böter, något som hade avstyrkts av remissopinionen.<sup>22</sup> Flera remissinstanser hade varit positiva till förslaget om ungdomstjänst. Det hade dock satts i fråga om inte användningsområdet skulle bli för snävt, om det bara skulle komma i fråga då ett fängelsestraff hade varit alternativet.

Regeringen bejakade förslaget om ungdomstjänst, som hade fått ett brett stöd av remissinstanserna. Ungdomstjänsten borde dock enligt regeringen komma till användning i större utsträckning än

---

<sup>22</sup> A. prop. s. 147.

samhällstjänst. Domstolen borde nämligen – i motsats till vad som hade föreslagits i promemorian – kunna meddela en föreskrift om ungdomstjänst även om alternativet inte var ett fängelsestraff. Som en följd av att ungdomstjänst skulle vara en vid påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten meddelad föreskrift, borde ungdomstjänsten enligt regeringen administreras av socialtjänsten.<sup>23</sup> Den närmare utformningen av innehållet i ungdomstjänsten skulle enligt förarbetena överlåtas på berörda organ inom socialtjänsten, men inriktningen borde vara att den dömde ska delta i verksamhet som innebär att han utan ersättning utför arbetsuppgifter liknande de som förekommer vid samhällstjänst. Det borde även vara möjligt att låta ungdomstjänsten bestå i att den dömde ska delta i olika former av program eller utbildning i angelägna frågor.

Regeringen anförde att det inte var möjligt att närmare ange hur proportionalitetsbedömningen skulle falla ut vad gäller behovet av att förena en överlämnandepåföljd med ungdomstjänst. Var det fråga om relativt lindrig brottslighet torde det inte vara påkallat att kombinera överlämnandepåföljden med någon tilläggssanktion om de planerade insatserna kunde anses tillräckligt ingripande. Var det däremot fråga om allvarigare brottslighet och socialtjänstens planerade åtgärder var av mer begränsad natur torde det vara påkallat att förstärka överlämnandepåföljden för att den ska kunna komma i fråga.<sup>24</sup>

För att överlämnandepåföljden i större utsträckning skulle präglas av *konsekvens* föreskrevs att domstolen skulle meddela en särskild föreskrift om att den unge skulle genomgå vård eller annan av socialtjänsten planerad åtgärd, då det framgick att den unge genom påföljden skulle bli föremål för åtgärder enligt SoL. Enligt den nya lagstiftningen skulle en föreskrift även meddelas om den unge skulle genomföra ungdomstjänst.

Av principiella skäl borde sådan föreskrift inte kunna meddelas om vården ska ske med stöd av LVU. En sådan föreskrift skulle sakna värde, eftersom tvångsvård kan komma i fråga endast när den unge – eller vårdnadshavaren – inte medverkar genom att lämna sitt samtycke.<sup>25</sup>

Brott mot föreskrifterna måste ytterst leda till att överlämnandepåföljden undanröjs och ersätts med någon annan påföljd. Regeringen

---

<sup>23</sup> A. prop. s. 150.

<sup>24</sup> A. prop. s. 151.

<sup>25</sup> A. prop. s. 154.

delade synpunkter från remissinstanser att utbudet av påföljder efter ett undanröjande var begränsat och konstaterade att en kriminalvårdspåföljd ofta torde komma i fråga efter ett undanröjande. För att försöka undvika detta, föreslog regeringen att domstolen skulle kunna meddela en varning i stället för att undanröja påföljden.

Möjligheterna att undanröja en överlämnandepåföljd utvidgades till sådana fall då socialtjänsten hade ändrat uppfattning om vad som borde göras för den dömde. Om det skulle visa sig att den reaktion som förutsågs av domstolen uteblev pga. att socialtjänsten ändrat uppfattning, borde det leda till en reaktion från samhällets sida i de fall resultatet annars skulle uppfattas som stötande. Ett undanröjande borde dock inte som regel komma i fråga om den planerade vården uteblev pga. att den unges situation förbättrats i sådan grad att vården inte längre behövdes.<sup>26</sup>

### 20.5.1.7 2007 års reform

#### *Bakgrund*

I augusti 2002 tillkallades en särskild utredare med uppgift att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform. Utredningen, som antog namnet Ungdomsbrottsutredningen, hade enligt sina direktiv att utgå från att ungdomar som begår brott i första hand ska bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Vad gäller påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle utredningen pröva om ytterligare åtgärder kunde vidtas för att förstärka och utveckla påföljden, förtydliga socialtjänstens ansvar för vård och åtgärder beträffande unga lagöverträdare samt redovisa vilka förändringar som i så fall borde göras. I december 2004 avlämnades betänkandet Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122). Som underlag till sina överväganden hade utredningen bl.a. den utvärdering som Brå hade gjort av 1999 års reform.<sup>27</sup>

#### *Överlämnandepåföljdens tillämpningsområde*

Innan 2007 års reform förutsatte påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten att den unge kunde bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU. Genom 2007 års reform bytte

<sup>26</sup> A. prop. s. 155.

<sup>27</sup> Vad händer med unga lagöverträdare? Brå-rapport 2002:19.

påföljden beteckning till ungdomsvård. Tillämpningsområdet ändrades till att omfatta dem som har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU. Vården och åtgärderna ska enligt den nya lydelsen syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Det nya tillämpningsområdet för överlämnandepåföljden byggde på Ungdomsbrottsutredningens förslag. Utredningen – som benämnde sitt förslag ”socialtjänstpåföljd” – föreslog dock en något annorlunda avgränsning. Enligt förslaget skulle den som var under 21 år och som begått brott kunna dömas till socialtjänstpåföljd om denne hade behov av vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU för att inte göra sig skyldig till fortsatt brottslighet och sådan vård eller åtgärd kunde beredas honom.<sup>28</sup>

Regeringen anförde i propositionen att det kunde sägas strida mot intentionerna med påföljden om unga lagöverträdare överlämnas till vård utan att de har ett egentligt vårdbehov. I de fall där insatsen består av åtgärder som närmast är att anse som gränsättning snarare än vårdinsatser med inriktning på behandling, borde det enligt regeringen finnas större utrymme för att använda andra påföljder än överlämnande till vård inom socialtjänsten. Regeringen delade de utgångspunkter som utredningen hade för sitt förslag – att överlämnandepåföljden i större utsträckning skulle reserveras för dem med ett egentligt vårdbehov samt att risken för fortsatt brottslighet skulle beaktas. Möjligheterna att skärpa kriterierna för påföljdens tillämpningsområde och tydliggöra syftet med påföljden borde därför eftersträvas. Enligt regeringen innefattade dock utredningens förslag några problemställningar.<sup>29</sup>

Regeringen delade bedömningen från vissa remissinstanser att det fanns en risk för en alltför restriktiv tillämpning av påföljden om kriteriet för påföljden utformades såsom utredningen hade föreslagit. Regeringen anslöt sig till vad Brå hade konstaterat i sitt remissyttrande, att det inte är enkelt att urskilja vilka insatser som görs för att förebygga risken för återfall i brott och vilka som görs för att förebygga andra sociala problem då problemen ofta är sammanvävda. Dessutom torde det vara svårt för socialnämnden att på individnivå bedöma risken för fortsatt brottslig verksamhet. Regeringen anförde därefter om avgränsningen<sup>30</sup>:

---

<sup>28</sup> SOU 2004:122 s. 64.

<sup>29</sup> Prop. 2005/06:165 s. 55.

<sup>30</sup> Prop. 2005/06:165 s. 56 f.

Det huvudsakliga syftet med att överlämna unga personer som har begått brott till vård är som nämnts att öka möjligheterna för en återanpassning till ett välfungerande liv och åstadkomma en positiv förändring. Att motverka en ogynnsam utveckling som tar sig uttryck i att den unge exempelvis fortsätter att begå brott bör dock vara ett mål och en utgångspunkt för de insatser som vidtas när unga begått brott.

Tillämpningsområdet för påföljden bör avgränsas på ett sådant sätt att kravet på den unges behov av vård eller andra åtgärder skärps. Detta bör enligt regeringens mening uttryckas så att den unge bör ha ett särskilt behov av insatser enligt SoL eller LVU för att påföljden ska komma i fråga. Att den unge är brottsaktiv eller har missbruksproblem bör tala starkt för att det föreligger ett särskilt behov av socialtjänstens insatser.

Påföljden bör alltså inte primärt användas för de unga lagöverträdare vars behov av vård eller andra åtgärder är så begränsat att det kan tillgodoses inom ramen för exempelvis en ungdomstjänst.

Brå hade i sitt remissvar anfört att det behövdes riktlinjer om vad som skulle betraktas som ett vårdbehov samt vad som avsågs med en kvalificerad bedömning av detta vårdbehov för att förändringen skulle få genomslag och därtill utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Något sådant initiativ tog inte regeringen. Enligt regeringens mening torde socialnämnden, trots de svårigheter som finns i det här sammanhanget, vara väl lämpad att göra bedömningarna av vårdbehovet. Vidare påpekades att domstolen inte är bunden av socialnämndens slutsats av den unges behov av insatser men yttrandet utgör självklart en viktig del av personutredningen.

Syftet med förslaget var enligt regeringen att lägga större fokus på den unges behov av vård och andra åtgärder för att motverka en negativ utveckling. Förslaget borde enligt regeringens bedömning medföra en något striktare tillämpning av påföljden om än inte så restriktiv som utredningen hade föreslagit. Även fortsättningsvis förväntade sig dock regeringen att påföljden skulle ha ett brett tillämpningsområde.

Regeringen anförde att dess förslag till ändrade kriterier för påföljden inte var avsedda att innebära någon ändring av kravet att de planerade åtgärderna ska stå i proportion till det eller de brott som har begåtts med beaktande av brottets straffvärde, art och eventuell tidigare brottslighet. Regeringen anförde vidare att dess förslag till ungdomsvård i förening med ungdomstjänst borde kunna innebära att påföljden skulle komma att användas i större utsträckning än tidigare vid exempelvis allvarigare brott.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> A. prop. s. 58.



*Underlaget för valet av påföljden ungdomsvård*

Genom 2007 års reform föreskrivs att ett yttrande enligt 11 § LUL ska innehålla en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. De åtgärder socialnämnden redovisar i ett sådant yttrande ska enligt den nya lydelsen framgå av ett ungdomskontrakt om åtgärderna vidtas med stöd av SoL och av en vårdplan om åtgärderna vidtas med stöd av LVU. Vid sådan ungdomsvård som innebär att åtgärder ska vidtas med stöd av SoL ska domstolen meddela föreskrift om att den unge är skyldig att följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet ska framgå av domen. Vid ungdomsvård där åtgärder ska vidtas tvångsvis med stöd av LVU ska den vårdplan som socialnämnden upprättat för den unge bifogas domen.

Den ändrade terminologin från vårdplan till ungdomskontrakt var inte avsedd att utgöra någon ändring i sak. Vad som eftersträvades var en ökad tydlighet och pedagogisk effekt genom att vårdplanen – i de fall åtgärderna grundade sig på SoL – utformades som ett kontrakt mellan den unge, vårdnadshavaren i förekommande fall och socialtjänsten.<sup>32</sup>

*Ungdomsvård i förening med ungdomstjänst eller böter*

Innan 2007 års reform kunde överlämnandepåföljden förenas med antingen dagsböter (högst 200) eller en särskild föreskrift om att utföra mellan 20 och 100 timmars ungdomstjänst, om det behövdes med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet. Även ungdomsvård kan efter 2007 års reform förenas med böter eller ungdomstjänst. Motsvarande proportionalitetsbedömning ska göras vid avgörandet om en sådan tilläggs-sanktion behövs. Antalet dagsböter som maximalt kan dömas ut är även numera 200. Efter 2007 års reform kan maximalt 150 timmars ungdomstjänst dömas ut som tilläggssanktion. Det anges efter 2007 års reform att ungdomstjänst som huvudregel ska ha företräde framför böter som tilläggssanktion; den ska väljas om den inte är alltför ingripande.

Ungdomsbrottsutredningen förutsåg – mot bakgrund av den avgränsning den föreslagit för överlämnandepåföljden – att det

---

<sup>32</sup> A. prop. s. 60.

fortsättningsvis skulle bli fråga om förhållandevis ingripande åtgärder från socialtjänstens sida. Det borde därför enligt betänkandet övervägas om det fanns behov av att även i fortsättningen kunna förena överlämnandepåföljden med en tilläggsåtgärd. Utredningen ansåg att utrymmet för överlämnandepåföljden borde vara så stort som möjligt för att i görligaste mån undvika en frihetsberövande åtgärd och för att kunna välja den mest effektiva åtgärden utifrån förutsättningarna att förhindra fortsatt brottslighet. Mot den bakgrunden fann utredningen att det även fortsättningsvis borde vara möjligt att förstärka överlämnandepåföljden för i syfte att undvika slutna ungdomsvård.

Regeringen förmodade att dess förslag till ny avgränsning av överlämnandepåföljden innebar att åtgärderna inte sällan skulle bli mer ingripande än tidigare.<sup>33</sup> Det skulle i viss mån minska behovet av att även fortsättningsvis kunna förena ungdomsvård med en tilläggsåtgärd. Eftersom ungdomsvård ska anpassas till den unge lagöverträdarens behov av stöd och hjälp och det är angeläget att i möjligaste mån undvika frihetsberövande åtgärder, borde enligt regeringen utrymmet för att använda ungdomsvård vara så stort som möjligt. Ungdomsvård borde därför enligt regeringens mening även fortsättningsvis kunna förstärkas genom ungdomstjänst eller böter. Enligt motiven var det ändamålsenligt att minska böter som tilläggsstraff, eftersom sådana kan leda till långtgående konsekvenser ur ekonomisk och social synpunkt.

Ytterligare ett skäl för att i stället använda ungdomstjänst var enligt regeringen att den skapar bättre förutsättningar för kontroll av den unges anpassning till samhället.<sup>34</sup> Regeringen anförde att "Domstolen bör således döma till böter om det inte finns skäl att döma till ungdomstjänst".<sup>35</sup> Vidare borde böter väljas om ungdomstjänst skulle vara alltför ingripande. Liksom vid ungdomstjänst som fristående åtgärd borde det enligt regeringen vara fallet när alternativet är ett tilläggsstraff som understiger 60 dagsböter.

Regeringen hade i lagstiftningsärendet föreslagit att 150 timmar skulle vara maximiantalet när ungdomstjänst döms ut som självständig åtgärd. Utredningen hade föreslagit att maximiantalet om 100 timmar skulle vara kvar för ungdomstjänst som förstärkningsåtgärd. Det kunde enligt regeringens mening ifrågasättas om 20–

<sup>33</sup> Prop. 2005/06:165 s. 83.

<sup>34</sup> A. prop. s. 84.

<sup>35</sup> Med detta torde i första hand avses att det inte finns förutsättningar pga. bristande samtycke, lämplighet eller ålder.

100 timmar medgav tillräckliga möjligheter till differentiering och anpassning till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. Regleringen skulle bli enklare och mer enhetlig och en mer enhetlig rättstillämpning skulle befrämjas om samma maximala antal gällde för ungdomstjänst som självständig påföljd och som tilläggsstraff. En utökning av antalet timmar kunde göra ungdomsvård till ett än mer trovärdigt alternativ till frihetsberövande påföljder och bidra till ett brett tillämpningsområde. Regeringen gjorde mot den bakgrunden den bedömningen att 150 timmar skulle kunna dömas ut även när ungdomstjänst användes som tilläggsstraff.

Vad gäller beräkningen av antalet timmar ungdomstjänst, anfördes i författningskommentaren att vägledning kunde sökas i tillämpningen av ungdomstjänst som fristående påföljd.<sup>36</sup>

## 20.5.2 Ungdomstjänst

### 20.5.2.1 2007 års reform

#### *Införandet av ungdomstjänst som självständig påföljd*

Genom lagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 2007 (prop. 2005/06:165) infördes ungdomstjänst som ny självständig påföljd för unga lagöverträdare.

Till grund för lagstiftningen låg Ungdomsbrottsutredningens betänkande Ingripanden mot unga lagöverträdare.<sup>37</sup> Utredningens utgångspunkt var att det fanns behov av ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare, särskilt i åldersgruppen 15–17 år. Utredningen ansåg för det första att antalet bötesstraff för unga lagöverträdare borde minska signifikant. Därtill var det angeläget att i möjligaste mån hålla de unga utanför kriminalvården samt använda frihetsberövande påföljder med stor restriktivitet. Utredningen hade föreslagit att överlämnandepåföljden borde väljas endast då det föreligger stor risk att den unge begår brott och inte dömas ut slentrianmässigt. Även det förslaget skapade enligt utredningen behov av ytterligare påföljdsalternativ.<sup>38</sup>

Utredningen fann att erfarenheterna av ungdomstjänst som tilläggsstraff var goda. Det hade ett pedagogiskt värde och upp-

---

<sup>36</sup> Prop. 2005/06:165 s. 133.

<sup>37</sup> SOU 2004:122.

<sup>38</sup> A. a. s. 353.

levdes som meningsfull. Det fanns enligt utredningen stora möjligheter att utforma innehållet så att den verkade gränssättande och den kunde tillgodose kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. Det var heller inte oväsentligt att den administrerades av socialtjänsten. Ungdomstjänst hade därför enligt utredningen potential att utvecklas till en särskilt lämplig påföljd för unga lagöverträdare. Genom att ungdomstjänsten enligt utredningen skulle kunna ”stå på egna ben”, skulle det inte längre vara en förutsättning att den unge hade något vårdbehov för att dömas till ungdomstjänst. Såväl böter som kortare frihetsberövande straff skulle kunna ersättas. Vidare var det enligt utredningen fullt möjligt att ge ungdomstjänsten ett sådant pedagogiskt innehåll att överlämnandepåföljdens användning skulle kunna begränsas till de fall där den unges vårdbehov gör sig särskilt gällande.<sup>39</sup>

Utredningen fann att ungdomstjänst skulle kunna väljas i stället för såväl böter som ett kortare frihetsberövande för en icke vårdbehövande ung lagöverträdare. Vidare skulle unga utan ett klart uttalat vårdbehov dömas till ungdomstjänst i stället för överlämnandepåföljden. Den nya påföljden ungdomstjänst kunde därför inte rangordnas i förhållande till de övriga påföljderna.

Utredningen konstaterade att det var självklart att ungdomstjänst ska bestå av ett moment av arbete.<sup>40</sup> Vidare anförde utredningen att det var mycket viktigt att ungdomstjänsten utformas på ett sådant sätt att de unga upplever att samhället tydligt säger i från att man inte accepterar att den unge begår brott. Påföljden har en viktig gränssättande funktion. Enbart skyldigheten att utföra arbete kan knappast åstadkomma detta. Ungdomstjänsten bör därför utöver det oavlönade arbetet innehålla moment som innebär att socialtjänsten klagör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han begått.

Regeringen gjorde i propositionen samma bedömning som utredningen om behovet av ett nytt påföljdsalternativ. Genom en förändring som föreslogs av överlämnandepåföljden skulle den avse den grupp av ungdomar som har ett reellt behov av vård och andra insatser. En strävan var att öka fokus på åtgärder som syftar till att motverka en ogynnsam utveckling hos denna grupp. Det var därför viktigt att se över påföljdsalternativen för unga som saknar eller har ett begränsat vårdbehov. Ytterligare en utgångspunkt var att begränsa

<sup>39</sup> A.a. s. 354.

<sup>40</sup> A.a. s. 358 f.

användningen av böter och korta frihetsberövanden. Regeringen konstaterade att frågan om att införa oavlönat arbete som en fristående påföljd hade övervägts tidigare<sup>41</sup> och anförde därefter<sup>42</sup>:

Det är tydligt för den unge att det oavlönade arbetet är en reaktion på brott. Vidare finns det ett pedagogiskt värde i att den unge får gottgöra brottet genom arbete. Verkställigheten av ungdomstjänsten torde också upplevas som meningsfull, även om detta till stor del beror på arbetsuppgifternas art. Genom ungdomstjänst ges också den unge vanligen tillfälle att skaffa sig erfarenheter av arbete tillsammans med människor som inte ingår i hans eller hennes vanliga umgängeskrets. Det finns därtill stora möjligheter att ytterligare utforma innehållet i ungdomstjänsten så att de unga upplever att samhället sätter tydliga gränser när brott begås. Ungdomstjänst kan också tillgodose de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens.

Eftersom påföljden inte förutsätter ett vårdbehov hos den unge kan ungdomstjänsten ersätta andra påföljder som inte heller grundas på ett behov av vård eller andra insatser, i första hand böter och i viss mån kortare frihetsberövande påföljder. Det innebär att påföljden skulle kunna få ett stort användningsområde.

Genom 2007 års reform blev ungdomstjänst en obligatorisk uppgift för kommunerna. Mot bakgrund av utgångspunkten att barn och unga som begår brott ska mötas av vård och andra insatser av socialtjänsten, var det enligt regeringens mening naturligt att ungdomstjänsten administrerades av kommunerna.

Flera remissinstanser, bland annat Sveriges Kommuner och Landsting och Socialstyrelsen, hade anført att det kunde väcka betänkligheter att socialtjänsten i och med detta förslag skulle få tydligare uppgifter inom det straffrättsliga systemet och utanför deras normala stödjande och hjälpande roll. Regeringen anförde angående detta att fördelarna med att hålla insatserna som gäller barn och ungdomar samlade inom socialtjänsten övervägde. Regeringen pekade på att socialtjänsten administrerade ungdomstjänst som tilläggsåtgärd och att påföljden redan hade en roll inom socialtjänsten. Vidare anfördes att ungdomstjänst inte bara skulle omfatta oavlönat arbete utan även viss programverksamhet, vilket socialtjänsten administrerade. Slutligen anförde regeringen att det inom socialtjänsten finns särskild erfarenhet och kunskap i frågor rörande arbetet med barn och ungdomar.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Ungdomsbrottskommittén (SOU 1993:35 del A s. 386 f).

<sup>42</sup> Prop. 2005/06:165 s. 64.

<sup>43</sup> A. prop. s. 65.

Gällande ungdomstjänstens innehåll anförde regeringen att en naturlig utgångspunkt var att ungdomstjänst skulle bestå av ett visst antal timmars arbete och att det helt skulle förta effekten av påföljden om det vore avlönat.

Ungdomstjänst borde enligt regeringen ha en gränssättande funktion men bör även i viss mån kunna fylla en vägledande roll.<sup>44</sup> Utöver det oavlönade arbetet borde därför ungdomstjänst även innehålla annan särskilt anordnad verksamhet. Det närmare innehållet av denna verksamhet skulle enligt regeringen bestämmas av kommunen. Enligt regeringens mening var det dock lämpligt att däri ingår moment som innebär att socialtjänsten klargör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom eller henne möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han eller hon begått. Därutöver kunde ungdomstjänst innefatta ett avslutande samtal mellan socialtjänstens representant och den unge samt, om möjligt, den unges vårdnadshavare och någon från arbetsplatsen. Då kan den unge ges återkoppling rörande hur ungdomstjänsten har genomförts. Nämnade moment borde enligt regeringen dock fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst.

#### *Samtycke och lämplighet*

Regeringen instämde i Ungdomsbrottsutredningens bedömning att det skulle upprätthållas ett krav på att domstolen skulle finna påföljden lämplig för att kunna döma ut ungdomstjänst.<sup>45</sup> Det var enligt regeringens mening angeläget både ur den unges perspektiv att försöka undvika misslyckanden vid verkställigheten och utifrån risken att påföljdens trovärdighet annars skulle undergrävas. Regeringen konstaterade att de omständigheter som redovisas i ett yttrande enligt 11 § LUL normalt är av stor betydelse för frågan om lämplighet för ungdomstjänst och att det inte fanns behov av förändring när det gällde hur den unges lämplighet behandlas i sådant yttrande. Regeringen delade heller inte utredningens uppfattning att ett yttrande från socialnämnden borde vara en förutsättning för att döma till ungdomstjänst. I vissa fall fanns det inte något sådant behov enligt regeringen, exempelvis då det stod klart att påföljden vid fällande dom skulle bestämmas till antingen ungdomstjänst eller böter.

---

<sup>44</sup> A. prop. s. 67.

<sup>45</sup> Prop. 2005/06:165 s. 71.

Regeringen delade även utredningens uppfattning att ungdomstjänst ska dömas ut endast om den unge har samtyckt till det.<sup>46</sup> Regeringen hänförde sig till tidigare överväganden gällande samhällstjänst och ungdomstjänst som tilläggsstraff – som hade resulterat i krav på samtycke (prop. 1997/98:96). Den enligt regeringen kanske största invändningen mot en ordning med samtyckeskrav är det till viss mån otillfredsställande förhållandet att en påföljd för brott ska kräva lagöverträdarens godkännande. Den bestraffande verkan och förutsebarheten kan också minska av den påverkan den tilltalade kan ha på påföljdsvalet. Regeringen fann dock att det var en ”naturlig utgångspunkt” att ungdomstjänst även i fortsättningen skulle förutsätta samtycke. Regeringen anslöt sig till vad Åklagarmyndigheten hade anfört, att påföljden inte verkade vara genomförbar utan att ett krav på samtycke ställs upp. Vidare pekades på vikten av att undvika misslyckanden för att kunna engagera arbetsgivare och värna påföljdens trovärdighet. Regeringen fann det angeläget att den unges ställningstagande baseras på tillräcklig kunskap om vad ungdomstjänst innebär och vilken roll det har i påföljdssystemet.

#### *Tillämpningsområdet för ungdomstjänst*

I likhet med utredningen fann regeringen att ungdomstjänst som ny och fristående påföljd inte borde rangordnas efter svårhetsgrad i förhållande till de övriga påföljderna. Flera remissinstanser hade pekat på behovet av klargöranden när det gällde tillämpningsområdet. För att tillgodose det och främja förutsebarheten och enhetligheten i rättstillämpningen angav regeringen vissa närmare anvisningar om tillämpningsområdets nedre gräns och övre gräns, hur antalet timmar skulle beräknas, när ungdomstjänst borde väljas som påföljd och när den borde användas för unga över 18 år.<sup>47</sup>

Vad gäller *tillämpningsområdet nedre gräns* ansåg regeringen att det skulle föra för långt att helt ersätta böter med ungdomstjänst. I likhet med utredningen ansåg regeringen att ungdomstjänst inte borde kunna väljas som påföljd i stället för penningböter. Enligt regeringen var det heller inte rimligt att de lindrigaste dagsbottsstraffen skulle kunna ersättas med ungdomstjänst. Även om ungdomstjänst skulle kunna dömas ut i ett förhållandevis lågt antal

<sup>46</sup> A. prop. s. 70.

<sup>47</sup> A. prop s. 73 ff.

timmar, torde det enligt regeringen innebära en omotiverad skärpning av påföljden om ungdomstjänst skulle kunna ersätta dagsböter på de lägsta nivåerna. Det skulle därtill innebära en dramatiskt ökad användning av ungdomstjänst med risk för ökad belastning på kommunerna och rättsväsendet. Regeringen gjorde den bedömningen att det var rimligt att ungdomstjänst normalt endast kom i fråga när alternativet var ett bötesstraff om minst omkring 60 dagsböter.

Gällande *tillämpningsområdet övre gräns* uttryckte regeringen tveksamhet till om ungdomstjänst som ensam reaktion var en tillräckligt ingripande påföljd för brottslighet av sådan svårhet att straffvärdet uppgick till två år eller mer.<sup>48</sup> Regeringen anförde att det är lämpligast var ungdomstjänst vanligtvis inte skulle komma i fråga för brottslighet med ett straffvärde, med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken, som översteg fängelse i ett år. För allvarigare brottslighet torde det ofta finnas skäl för att döma till ungdomsvård, om så är motiverat i förening med ungdomstjänst. Skulle det i ett enskilt fall inte finnas anledning att döma till ungdomsvård och är det inte aktuellt med en frihetsberövande påföljd kunde enligt regeringen villkorlig dom eller skyddstillsyn komma i fråga.

Beträffande *hur många timmar ungdomstjänst som borde kunna dömas ut* delade regeringen utredningens uppfattning att högsta antal timmar borde vara 150 och lägsta antal 20.

Gällande frågan hur antalet timmar ungdomstjänst beräknas anförde regeringen att det kunde vara lämpligt att området upp till cirka 50 timmar förbehålls fall där alternativet är ett bötesstraff och att området från och med 50 till och med 150 timmar normalt förbehålls fall som bör ge anledning till en strängare påföljd än böter.<sup>49</sup>

Gällande frågan *när ungdomstjänst bör väljas som påföljd* anförde regeringen – utöver vad som tidigare sagts i huvudsak följande.

Utgångspunkten bör vara att ungdomsvård väljs framför ungdomstjänst. Endast om det inte finns anledning att döma till ungdomsvård bör enligt regeringen påföljden bestämmas till ungdomstjänst. Självfallet bör det dock finnas en viss flexibilitet som gav ett utrymme att i stället välja ungdomstjänst om det framstod som den mest lämpliga påföljden.

---

<sup>48</sup> A. prop. s. 74.

<sup>49</sup> A. prop. s. 75.



Ungdomstjänst bör här företräde framför ett inte lindrigt bötesstraff. Endast om det inte finns förutsättningar att döma till ungdomstjänst bör påföljden bestämmas till böter.

Ungdomstjänst borde enligt förarbetena normalt väljas som påföljd framför villkorlig dom. Det bör dock inte gälla om en mer ingripande påföljd än ungdomstjänst fordras.

Om det är ett brott där det finns anledning att döma till ett kort frihetsberövande pga. brottets art, borde det enligt regeringen finnas ett förhållandevis stort utrymme att i stället bestämma påföljden till ungdomsvård.

Ungdomstjänst bör också kunna användas om det är fråga om återfall i brott. I dessa situationer bör det dock ofta finnas förutsättningar att döma till ungdomsvård, eventuellt i förening med en tilläggsföljd.

Beträffande ungdomstjänst för unga över 18 år anförde regeringen att den försiktighet som sedan tidigare rådde med att döma unga över 18 år till ungdomstjänst borde gälla även när ungdomstjänst döms ut som en fristående påföljd.

### 20.5.3 Sluten ungdomsvård

#### 20.5.3.1 Allmänt om bakgrunden och utformningen

I tiden innan sluten ungdomsvård infördes 1999 var fängelse den enda frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare. Under första hälften av 1900-talet fanns möjlighet att döma unga lagöverträdare till olika former av omhändertagande genom tvångsfostran och skyddsfostran.

1935 infördes ungdomsfängelse, en påföljd som överfördes till BrB vid balkens tillkomst. Den var avsedd för unga lagöverträdare som inte kunde tillrättas inom den sociala ungdomsvården.

Ungdomsfängelse kunde ådömas för brott på vilka fängelse kunde följa. Påföljden skulle i första hand tillämpas för lagöverträdare i åldern 18–20 år. Det uttalades i förarbetena att ungdomsfängelse skulle vara den normala påföljden för denna åldersgrupp så snart en längre tids anstaltsvård ansågs påkallad.

Ungdomsfängelse kunde även tillämpas för den som inte hade fyllt 18 år eller den som fyllt 21 år men inte 23 år, förutsatt att ungdomsfängelse var uppenbart lämpligare än annan påföljd.

Behandlingen skulle ske i och utom anstalt. Behandlingen skulle fortsätta utom anstalt, när anstaltsvården hade pågått så lång tid som ansågs nödvändigt med hänsyn till behandlingens syfte. Det var sålunda en tidsobestämd påföljd. Det fanns dock vissa tidsgränser uppställda. Behandlingen av den som dömts till ungdomsfängelse kunde pågå i högst fem år, varav högst tre år i anstalt. Det föreskrevs som huvudregel att anstaltsvistelsen skulle pågå i minst ett år, men för de flesta beviljades frigivningspermission efter 10 månader. Vård utom anstalt med övervakning följde sedan. Den som misskötte sig under verkställigheten i frihet kunde återintas i anstalt.<sup>50</sup>

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1980 utmönstrades ungdomsfängelse ut påföljdssystemet (prop. 1978/79:212). Ställningstagandet av avskaffa ungdomsfängelse grundande sig enligt förarbetena dels på att påföljden i praktiken inte skiljde sig från fängelsestraffet tillräckligt mycket för att det skulle vara motiverat att behålla båda påföljdsformerna, dels på att påföljdens principiella konstruktion stred mot de kriminalpolitiska värderingar som hade kommit att läggas till grund för rättsutvecklingen under senare tid.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:96) infördes påföljden slutna ungdomsvård. Lagstiftningen grundades på förslagen i departementspromemorian Påföljder för unga lagöverträdare (Ds 1997:32).

Det framfördes i propositionen att det inte är rimligt att straffa ungdomar som begår brott lika hårt som vuxna och att fängelsestraffet innebär särskilda risker för unga människor.<sup>51</sup> I propositionen anfördes vidare att det råder stor enighet om att framför allt långvariga fängelsestraff är förknippade med betydande risker för skadeverkningar för den dömda och att det särskilt gäller unga människor. Detta talade enligt förarbetena för att fängelsestraffet borde utmönstras när det gäller de yngsta lagöverträdarna. Ibland begår ungdomar så allvarliga brott att samhället måste kunna regera kraftfullt genom ett frihetsberövande. Regeringen fann det mycket otillfredsställande att fängelse då var den enda form av frihetsberövande som påföljdssystemet då kunde erbjuda, eftersom fängelse är en olämplig miljö för barn och ungdomar.

Regeringen ansåg att ansvaret för verkställigheten borde anförtros åt något annat organ än Kriminalvården, med bättre

<sup>50</sup> NJA II 1962, s. 474 ff.

<sup>51</sup> Prop. 1997/98:96 s. 156 f.

förutsättningar att tillgodose de särskilda krav som borde gälla beträffande unga lagöverträdare.

Den 1 april 1994 hade Statens institutionsstyrelse tagit över ansvaret för planeringen och driften av de särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU. Regeringen konstaterade bl.a. att det inom SiS fanns en bred erfarenhet av arbete med ungdomar som kan komma i fråga för frihetsberövande påföljder. SiS måste anses ha goda möjligheter att inom sin organisation kunna ta hand om de unga lagöverträdare som kan komma i fråga för ett frihetsberövande. Regeringen anförde därutöver att det var av stor vikt att socialtjänsten aktivt medverkar under verkställigheten av ett frihetsberövande. Vidare konstaterades i propositionen att det i regel krävs kontinuitet och långsiktig planering för att behandlingen ska bli framgångsrik, vilket ofta bör omfatta även tiden efter frihetsberövandet.<sup>52</sup>

### 20.5.3.2 Tillämpningsområde

Enligt regeringen skulle det vara samma restriktivitet med att döma ut sluten ungdomsvård som fängelse, dvs. att det skulle föreligga synnerliga skäl.

Det anfördes vidare att den unges behov av vård inte skulle tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen utan att sluten ungdomsvård enbart skulle kunna dömas ut som en reaktion på brottet. Den unges behov av vård skulle däremot tillmätas stor betydelse vid verkställigheten. Enligt propositionen var ett av huvudsyftena med regeringens förslag att ”tillskapa en påföljd som gör det möjligt att anordna verkställigheten så att den unges kriminalitet kan angripas så effektivt som möjligt”.

Några remissinstanser – däribland Socialstyrelsen och SiS – hade framfört att en ny frihetsberövande påföljd även borde omfatta gruppen av unga lagöverträdare som begått brott efter 18 men före 21 års ålder. I likhet med vad som hade anförts i promemorian fann regeringen att åldersstrukturen på de särskilda ungdomshemmen skulle förändras alltför mycket vilket ”i vart fall för närvarande” inte kunde anses lämpligt.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> A. prop. s. 158.

<sup>53</sup> A. prop. s. 161.

### 20.5.3.3 Straffskalor och straffmätning

Gällande minimitiden hade det i promemorian föreslagits två månader, med motiveringen att det skulle utgöra ett minimum för att fylla verkställigheten med något meningsfullt innehåll.

Mot bakgrund av att den unges behov av vård vare skulle tillmätas någon betydelse vid påföljdsvalet eller vid längden av frihetsberövandet i det enskilda fallet, fann regeringen det inte logiskt att bestämma minimitiden utifrån ett vårdperspektiv. För att i möjligaste mån undvika fängelse borde minimitiden vara densamma som fängelseminimum; fjorton dagar.

Gällande maximitiden anförde regeringen att införandet av den nya påföljden inte borde medföra att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen skulle förändras i alltför stor utsträckning. Mot bakgrund av att det inte var lämpligt att äldre personer placeras vid dessa hem var det nödvändigt att ange en maximitid för frihetsberövandet och att ha särskilda regler om påföljdspreskription.<sup>54</sup>

Maximitiden borde emellertid enligt regeringen sättas högt för att påföljden ska kunna omfatta även brottslighet med mycket höga straffvärden. Med beaktande av den betydande reduktion som sker vid straffmätningen med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken och att villkorlig frigivning inte skulle förekomma i fråga om denna påföljd framstod enligt regeringen fyra år som en lämplig övre gräns.

I de fall lagföringen sker avsevärd tid efter det att en person fyllt 18 år fann regeringen att skälen för särbehandling inte kunde anses lika starka som när lagföring sker i nära anslutning till brottet. I sådana fall borde det enligt regeringen vara möjligt att döma personen till fängelse. Den andra situationen som regeringen förutsåg där fängelse kunde komma i fråga för en lagöverträdare under 18 år, var att en denne under en längre period gjort sig skyldig till omfattande och allvarlig brottslighet såväl före som efter 18 års ålder. Den nya påföljden kunde sålunda inte ersätta fängelsepåföljden fullt ut – dock att det skulle krävas särskilda skäl för att välja fängelse i stället för slutna ungdomsvård. Gällande den konkreta straffmätningen skulle utgångspunkten vara den bedömning rätten gjort när den funnit att påföljden borde bestämmas till fängelse av viss längd.<sup>55</sup> Härutöver skulle det beaktas att den som döms till slutna ungdomsvård inte skulle bli föremål för villkorlig

<sup>54</sup> A. prop. s. 162.

<sup>55</sup> A. prop. s. 202.

frigivning. Om rätten skulle finna att straffvärdet avseende den aktuella brottsligheten var så högt att tiden för frihetsberövandet inte kunde bestämmas till fyra år eller kortare tid skulle enligt regeringen denna omständighet utgöra ett särskilt skäl mot att döma den unge till sluten ungdomsvård.

#### 20.5.3.4 Regleringen i verkställighetslagstiftningen

I samband med den nya påföljden sluten ungdomsvård, infördes en särskild lag om verkställigheten; lag (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård. Regeringen fann att starka rättssäkerhets-skäl – bl.a. risken att den unge berövas friheten genom en dom som sedermera ändras i påföljdsdelen – talade för att domen inte skulle kunna gå i verkställighet innan den hade vunnit laga kraft eller den dömde dessförinnan avgett en nöjdförklaring.<sup>56</sup>

Gällande verkställigheten borde SiS enligt regeringen åläggas i huvudsak motsvarande funktion som Kriminalvårdsstyrelsen. När domen får verkställas ska enligt verkställighetslagen den dömde så snart möjligt tas in på ett särskilt ungdomshem.

I likhet med vad som hade anförts i promemorian fann inte regeringen att det förelåg skäl att uppställa någon regel huruvida ungdomar dömda till slutna ungdomsvård skulle hållas åtskilda från dem som hade tagits in efter ett administrativt beslut. Det skulle därför överlåtas till SiS att avgöra om de båda grupperna skulle hållas avskilda.

Om den unge inte är häktad ska han av SiS föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid det särskilda ungdomshemmet. Enligt regeringen borde SiS kunna begära att polismyndighet ska förpassa den dömde till institutionen.<sup>57</sup> Vidare uttalade regeringen att den dömde skulle kunna förvaras i allmänt häkte eller polisarrest för att förpassningen skulle kunna genomföras.

Gällande beräkning av verkställigheten anförde regeringen att motsvarande bestämmelser i lagen om beräkning av strafftid m.m. borde gälla i tillämpliga delar.

Beträffande genomförande av verkställigheten anförde regeringen att det inom den av SiS bedrivna verksamheten fanns goda förutsättningar att utforma verkställigheten så att risken för skadeverkningar minskar. Ansträngningarna för att minimera skade-

---

<sup>56</sup> A. prop. s. 164.

<sup>57</sup> A. prop. s. 165.

riskerna måste emellertid enligt regeringen genomföras med beaktande av att sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd.<sup>58</sup> Regeringen fann dock inte att det fanns behov av samma omfattande reglering som vid verkställigheten av kriminalvård i anstalt. Detta sagt bl.a. med hänsyn till att verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen bedrivs utifrån andra utgångspunkter och med annan målsättning än den verksamhet som bedrivs inom kriminalvården. Verkställighetsreglerna borde därför kunna utformas i huvudsak med användande av regleringen vid omhändertagande enligt LVU som förebild.

Bestämmelserna i LVU om att den unge kan hindras från att lämna hemmet och i övrigt underkasta sig den begränsning i rörelsefriheten som är nödvändig för att vården borde enligt regeringen kunna få sin motsvarighet i verkställighetslagen. Det samma gällde bestämmelser som möjliggör begränsningar av rörelsefriheten med hänsyn till andra intagna eller personalens säkerhet. Vidare kunde bestämmelser för LVU-vård om förbud mot droginnehav och beslagtagande av sådan egendom få motsvarighet gällande sluten ungdomsvård. Detsamma gällde bestämmelser om kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning samt kontroll av post.

Enligt regeringen skulle huvudregeln vara att den dömda ska kunna få ta emot besök och ringa telefonsamtal i den utsträckning som det är praktiskt möjligt. Det kan dock finnas skäl att begränsa eller förvägra dessa kontakter om säkerheten på ungdomshemmet kan äventyras eller om vägande behandlingsskäl talar emot det.

Gällande möjligheterna till avskiljande konstaterade regeringen att en person intagen med stöd av LVU får hållas avskild p.g.a. våldsamhet eller påverkan av berusningsmedel. Avskildheten får inte vara längre än 24 timmar i följd. Enligt regeringen borde en motsvarande bestämmelse finnas för dem som dömts till sluten ungdomsvård.

Regeringen anförde att det var väl känt att det ofta är förenat med svårigheter för en intagen att lämna den institution där han varit omhändertagen. Det var därför angeläget att steget mellan institutionen och omvärlden inte blir alltför stort och att utslussningen sker successivt.<sup>59</sup> Enligt regeringen borde utslussningen vara en normal del av påföljden sluten ungdomsvård. Samtidigt framhölls det i propositionen att sluten ungdomsvård är en frihetsberövande påföljd och att den inte får urholkas så att den

<sup>58</sup> A. prop. s. 166.

<sup>59</sup> A. prop. s. 168.

får en annan innebörd än vad som avsågs när domstolen beslutade sin dom.<sup>60</sup> Det naturliga enligt regeringen var att utrymmet för utslussning ökar i slutet av verkställighetstiden. Utslussningen kan inledas genom att den dömde ges möjlighet till vistelse under öppnare former. Den som vistats under öppnare former bör där- efter också ges möjlighet att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i allt större utsträckning. Det kan t.ex. vara fråga om behandling, utbildning eller annan liknande verksamhet utanför institutionen. Det kan även vara fråga om att den dömde placeras utanför det särskilda ungdomshemmet för att han ska kunna bli föremål för särskilda åtgärder som kan antas underlätta anpassningen. I fråga om placering utanför det särskilda ungdomshemmet fordrades när verkställighetslagstiftningen infördes att socialnämnden i den dömdes hemkommun samtycker till en sådan placering eftersom det är kommunen som får svara för kostnaderna för detta.

Beslut om vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet bör vid behov kunna förenas med särskilda villkor. Den dömde bör exempelvis kunna åläggas att hålla sig fri från droger och andra berusningsmedel, att underkasta sig erforderlig vård och behandling, att hålla kontakt med viss person vid det särskilda ungdomshemmet, att besöka socialtjänsten eller att delta i utbildning. Det kan inte heller uteslutas att det ibland finns behov av föreskrift om förbud för den dömde att uppehålla sig på viss plats eller att ta kontakt med vissa personer.

De bestämmelser som fanns för Kriminalvården beträffande tillgång till hälso- och sjukvård och möjligheter till kvalificerad psykiatrisk vård borde enligt regeringen införas även i verkställighetslagen. I likhet med vad som fanns i LVU borde det enligt regeringen finnas möjlighet att begära polishandräckning beträffande någon som dömts till sluten ungdomsvård för att efterforska eller återhämta denne. Bestämmelserna som gällde för Kriminalvården att i vissa fall underrätta målsäganden borde införas även gällande sluten ungdomsvård. Regeringen fann att samma bestämmelser som gällande vård enligt LVU borde gälla vid sluten ungdomsvård.

Den 1 augusti 2011 trädde det i kraft vissa nya bestämmelser om utslussningen från sluten ungdomsvård. Dessa behandlas närmare i avsnitt 26.3.1.

---

<sup>60</sup> A. prop. s. 168 f.

### 20.5.3.5 Förhållandet till LVU

Enligt regeringen kunde det på goda grunder förväntas att den som blir föremål för sluten ungdomsvård i många fall också kan vara aktuell för vård enligt LVU. Att den unge dömts till sluten ungdomsvård borde påverka socialnämndens bedömning av huruvida behovet av LVU-vård kvarstår. Regeringen fann dock ingen anledning att lagstifta om detta, utan socialnämnden borde vara fri att besluta efter vad som var mest ändamålsenligt i det enskilda fallet.<sup>61</sup> Det kunde inte uteslutas att omständigheterna ibland kunde vara så att beslutet om LVU-vård borde fortsätta att gälla, särskilt om det är relativt korta verkställighetstider och det bedöms nödvändigt för att säkerställa kontinuiteten och långsiktigheten i vården.

Påföljden sluten ungdomsvård aktualiserade en fråga gällande behovet av LVU-vård efter verkställighetens slut. Enligt 3 § LVU ska den unge beredas vård om han utsätter sin egen hälsa eller utveckling för påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Det fordras att risken har en viss intensitet och aktualitet. Aktualitetskravet i 3 § LVU borde därför tonas ned för den som dömts till sluten ungdomsvård.<sup>62</sup> Denna reglering behandlas närmare i avsnitt 26.3.6.

---

<sup>61</sup> A. prop. s. 174.

<sup>62</sup> A. prop. s. 175.



## 21 Ordningen i några andra europeiska länder

### 21.1 Inledning

I de flesta nordiska och andra europeiska stater vilkas påföljdssystem vi kartlagt finns det särskilda bestämmelser gällande påföljdsvalet för unga lagöverträdare. Nedan följer en kortare redogörelse för dessa bestämmelser i några europeiska stater. För en fylligare redovisning hänvisas till den sammanställning som finns i bilaga 3.

### 21.2 Finland

Straffmyndighetsåldern i Finland är 15 år. För lagöverträdare under 18 år tillämpas särskilda bestämmelser gällande handläggningen av brottmålet, påföljdsvalet och straffmätningen. Även gällande lagöverträdare i åldern 18–20 år finns det vissa särskilda bestämmelser, bland annat gällande möjligheten att förena villkorligt fängelse med övervakning.

Den som har begått ett brott före 18 års ålder kan dömas till *ungdomsstraff*, om inte böter anses vara ett tillräckligt ingripande straff och inte vägande skäl innebär att det måste dömas ut ett ovillkorligt fängelsestraff. Ungdomsstraffets längd ska vara minst fyra månader och högst ett år, beroende på brottslighetens allvar. Under verkställigheten ställs den dömda under övervakning. Ungdomsstraffet innefattar övervakarsamtal, uppgifter och program som främjar den sociala funktionsförmågan samt stöd och handledning i samband med dessa. Den dömda kan förpliktas att delta i sammankomster som ingår i verkställigheten av ungdomsstraffet under högst åtta timmar per vecka.

Den som inte fyllt 21 år vid gärningstillfället kan dömas till *villkorligt fängelse förenat med övervakning* under ett år och tre

månader, om detta anses motiverat för att främja gärningsmannens anpassning i samhället och för att förhindra återfall i brott. Förutom att regelbundet träffa sin övervakare kan övervakningen innebära att den unge ska delta i programverksamhet eller annan målinriktad verksamhet. Om den unge utan godtagbar anledning uteblir från ett möte med övervakaren, kan Brottsförhållningsmyndigheten besluta att han eller hon ska hämtas av polis till nästa möte.

Det är en allmän princip att *ovillkorliga fängelsestraff* bör undvikas för lagöverträdare under 18 år. I strafflagen föreskrivs att lagöverträdare under 18 år inte får dömas till ovillkorligt fängelse om det inte finns vägande skäl. Det följer även av lagstiftningen att straffet ska bestämmas enligt en lindrigare skala om gärningen begicks innan den unge hade fyllt 18 år.

När personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse ska de placeras i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle vara till den unges fördel att göra annorlunda.

### 21.3 Norge

Straffmyndighetsåldern i Norge är 15 år. Lagöverträdare under 18 år särbehandlas i mildrande riktning. Unga lagöverträdare kan dömas till samma slag av påföljder som vuxna lagöverträdare.

Den unges ålder kan beaktas särskilt vid frågan om det finns skäl att meddela åtalsunderlåtelse. *Åtalsunderlåtelse* används i stor omfattning för unga lagöverträdare för att undvika den belastning som en rättsprocess innebär för den unge, men även för att markera samhällets reaktion på brottet.

Om det är lämpligt får Åklagarmyndigheten besluta att personer som är misstänkta för brott ska överföras till ett särskilt medlingsorgan, Konfliktrådet. *Överföring till Konfliktrådet* kan utgöra ett villkor vid betinget fängelse.

Det finns för närvarande inte någon särskild påföljdsform för unga lagöverträdare. Det norska justitiedepartementet arbetar dock med en proposition som bl.a. innefattar en alternativ straffrättslig reaktion för lagöverträdare under 18 år, som är tänkt att ingå som villkor vid betinget dom – *ungdomsstormöte*.

Ungdomsstormöte ska enligt förslaget genomföras inom ramen för Konfliktrådet. Målgruppen är lagöverträdare under 18 år som begått upprepade och/eller allvarliga brottsligheter. Påföljden ska byggas

på principen om reparativ rättvisa (restorative justice) och innebär enligt förslaget att den unge ska delta i ett stormöte anordnat av en ungdomskoordinator som är knuten till Konfliktrådet. Ungdomsstormötet ska mynna ut i en ungdomsplan. Ungdomsplanen ska godkännas av domstol och följas upp av en särskild grupp som bl.a. kan bestå av deltagare vid ungdomsstormötet. Ungdomsplanen ska innehålla åtgärder som innebär en betydande kontroll och betydande restriktioner för den unge.

Det finns i dag ingen särskild regel som begränsar användningen av *ovillkorligt fängelse* för unga lagöverträdare. Enligt etablerad praxis ska dock fängelsestraff undvikas i största möjliga mån för personer under 18 år. Enligt den nya strafflagen är en förutsättning för att döma unga lagöverträdare till fängelse, att det "krävs av särskilda skäl".

## 21.4 Danmark

Straffmyndighetsåldern i Danmark är 14 år. Vid straffmätningen ska det generellt beaktas som en förmildrande omständighet att gärningsmannen var under 18 år vid gärningstillfället.

Vid mindre allvarlig brottslighet kan lagöverträdare under 18 år ingå ett *ungdomskontrakt*. Ungdomskontraktet är ett avtal där den unge – med samtycke från vårdnadshavaren – förbinder sig att delta i vissa särskilt angivna aktiviteter mot att Åklagarmyndigheten avstår från att väcka åtal.

Personer under 18 år som begått grövre brott mot person eller andra allvarliga brott kan dömas till *ungdomssanktion*. Ungdomssanktion utgör ett alternativ till ovillkorligt fängelse. Ungdomssanktion är en tvåårig strukturerad och kontrollerad socialpedagogisk behandling som genomförs under tillsyn av kommunala sociala myndigheter. En särskild koordinator ska samordna insatser mellan olika samhällssektorer samt mellan å ena sidan den unge och dennes föräldrar och å andra sidan de professionella aktörerna. En ungdomssanktion inleds vanligtvis med en vistelse på en sluten institution i syfte att de pedagogiska insatserna ska börja sättas i verket. Den fasen är vanligen i omkring två månader. I den andra fasen placeras den unge i en verksamhet i öppen regi, exempelvis på en icke sluten institution eller någon annan lämplig vistelse. Under den tredje fasen sker öppenvårdsbehandling med tillsyn av de sociala myndigheterna. Den unge bor då hemma hos föräldrarna, i

egen bostad eller i ett tillfälligt ordnat boende. Om verkställigheten inte fungerar, exempelvis för att den unge återfaller i brott, kan det bli aktuellt att återföra honom eller henne till en öppen eller slutna institution.

När en lagöverträdare under 18 år döms till *ovillkorligt fängelse*, avtjänas straffet som regel inte i fängelse. I stället verkställs fängelsestraffet i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för Kriminalvården, om inte brottsavhållande aspekter talar för att straffet ska avtjänas i fängelse.

## 21.5 Tyskland

Straffmyndighetsåldern i Tyskland är 14 år. För lagöverträdare under 14 år kan det i stället sättas in sociala stödåtgärder, i vissa fall genom frihetsberövande i familjehem. Lagöverträdare mellan 14 och 17 år blir föremål för straffrättsliga åtgärder för unga, förutsatt att deras moraliska och mentala mognad är tillräcklig för att de ska förstå det felaktiga med den brottsliga handlingen och uppföra sig i enlighet med den förståelsen. I annat fall – om den unge inte bedöms ha uppnått en sådan mognad – kan domstolen vidta samma slag av åtgärder som kan vidtas av en familjedomstol. Lagöverträdare mellan 18 och 20 år blir även de föremål för särskilda straffrättsliga åtgärder för unga om deras personliga utveckling var jämförbar med en ungdoms vid gärningstillfället. Om så inte bedöms vara fallet blir lagöverträdare i den åldersgruppen föremål för samma straffrättsliga förfaranden som vuxna lagöverträdare.

Som särskilda icke frihetsberövande påföljder kan unga lagöverträdare dömas till *socialt fostrande åtgärder* innefattande anvisningar och förbud gällande den unges tillvaro, syftande till att främja och säkerställa den unges sociala fostran och utveckling. *Disciplinära åtgärder* bli aktuellt när socialt fostrande åtgärder inte är tillräckliga och ungdomsfängelse inte är lämpligt, men det klandervärda i den brottsliga handlingen måste tydliggöras.

Domstolen kan besluta om *ungdomsinternering*, som verkställs i särskilda centra för ungdomsinternering eller utrymmen för fritidsinternering. Internering kan avse kortare tider som exempelvis helgedighet eller i ett sammanhang upp till fyra veckor.

I vissa fall kan frihetsberövandet skjutas upp och den unge i stället ställas under övervakning.

*Ungdomsfängelse* tillämpas när den unges benägenhet att begå brott nödvändiggör en längre och mer omfattande social fostran eller när den unges skuld är så stor att det nödvändiggör ett sådant straff. Tiden för frihetsberövandet bestäms till mellan sex månader och fem år. Den kan dock uppgå upp tio år om det är fråga om ett mycket allvarligt brott. Om fängelsestraffets längd uppgår till högst ett år och den unge bedöms ha en positiv prognos kan verkställigheten av fängelsestraffet skjutas upp och den unge i stället ställas under övervakning med en särskilt utsedd övervakare.

## 21.6 England

Straffmyndighetsåldern i England är tio år. Vid påföljdsval och straffmätning särbehandlas lagöverträdare under 18 år i många avseenden i mildrande riktning. Någon formell möjlighet att särbehandla lagöverträdare över 18 år finns inte. Vid bedömningen av allvaret i en gärning kan dock hänsyn tas till den unges bristande mognad, även om denne var över 18 år.

Verkställigheten av de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare och delvis även bestämmandet av dess innehåll ombesörjs av Youth Offending Team (YOT). Det är lokala samarbetsorgan bestående av bl.a. sociala myndigheter, polis och skola.

Mindre allvarliga lagöverträdelser kan lagföras utan att det involverar domstolsbehandling. Förutsatt att den unge erkänner gärningen kan polisen utdela en *reprimand* eller en *slutlig varning* (*Final Warning*).

*Referral Order* utgör en särskild påföljd och innebär att domstolen bestämmer hur länge verkställigheten ska pågå, inom ett spann av mellan tre och tolv månader. Detta bestäms i huvudsak utifrån brottets svårhet. Den unges behov behöver inte utredas i förväg. Själva innehållet i påföljden bestäms av Youth Offender Panel – vilken består av samhällsföreträdare med stöd av en medlem från YOT.

Vid *Youth Rehabilitation Order* beslutar domstolen om en eller flera föreskrifter, utav sammanlagt 18 stycken. De olika föreskrifterna kan syfta till straff, samhällsskydd, minskning av återfallsrisken samt gottgörelse till målsäganden. För att denna påföljd ska kunna väljas måste brottsligheten vara tillräckligt allvarlig. I de fall den unge för första gången ställs inför domstol och erkänner brottet har *Referral Order* alltid företräde. Vid bestämmande av föreskrifter-

nas omfattning och innehållet ska de vägledande principerna vara dels proportionalitet i förhållande till brottets allvar, dels vilka föreskrifter som är lämplig för den enskilde lagöverträdaren.

*Youth Rehabilitation Orders with Intensive supervision and surveillance* kan beslutas om den unge begått ett brott som kan föranleda fängelse, brottsligheten är så allvarlig att tröskeln för fängelse har passerats och fängelse också bedöms vara en lämplig påföljd. Påföljden utgör alltså ett alternativ till fängelse för unga lagöverträdare. En sådan påföljd innehåller alltid vissa obligatoriska inslag. Det finns ett krav på aktivitet på mellan 91 och 180 dagar och det ingår övervakning under minst tolv månader, utgångsförbud och elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning ska som huvudregel inte genomföras om den unge är olämplig för en sådan åtgärd. I sådana fall ska utgångsförbudet övervakas med andra metoder, exempelvis genom kontrollerande hembesök.

*Youth Rehabilitation Order with fostering* – som också utgår ett alternativ till fängelse – innebär att den unge är skyldig att vistas viss tid i ett fosterhem. Inom ramen för påföljden kan andra föreskrifter meddelas om det bedöms lämpligt. Påföljden inkluderar alltid övervakning.

## 22 Brå:s utvärdering av 2007 års reform

### 22.1 Inledning

I våra direktiv förutskickas att Brottsförebyggande rådet (Brå) ska göra en utvärdering av 2007 års reform gällande påföljder för unga lagöverträdare. Brå fick i regleringsbrevet för 2010 uppdraget av regeringen att utvärdera reformen. Uppdraget avrapporterades i augusti 2011 genom rapporten Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare (Brå-rapport 2011:10).

Enligt våra direktiv ska vi utvärdera om syftet med 2007 års reform har uppnåtts. Utvärderingen ska inriktas på domstolarnas påföljdsval och innehållet i påföljderna. Vi ska enligt direktiven vidare se över var och en av påföljderna slutna ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst.

I detta avsnitt redovisas i korthet vad 2007 års reform innebär och vilka bedömningar som görs i Brå:s rapport. I kapitel 23 redovisas vilka övergripande bedömningar vi gör gällande Brå:s rapport och hur vi ser på utfallet av 2007 års reform. Beträffande de specifika påföljderna och vilka reformbehov det kan finnas, bl.a. mot bakgrund av vad som framkommer i Brå:s rapport, redovisas detta i kapitel 24 (Ungdomsvård och ungdomstjänst) och kapitel 26 (Sluten ungdomsvård).

## 22.2 Syftena med 2007 års reform

I propositionen angavs vissa utgångspunkter för reformen<sup>1</sup>. I kort-het var det följande:

- Barnets bästa ska stå i fokus på det sätt som Barnkonventionen föreskriver.
- En tydligare inriktning på att motverka fortsatt kriminalitet.
- Påföljderna för unga lagöverträdare ska ta i beaktande principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. Samtidigt ska påföljderna anpassas till den unges behov och vara tydliga och pedagogiska.
- Samarbetet ska förstärkas mellan olika aktörer i rättsväsendet för att den unge ska kunna återföras till ett socialt välfungerande liv.
- Socialtjänstens roll ska tydliggöras.
- Användning av bötesstraff och fängelsestraff (främst korta frihetsstraff) ska minskas.
- Principen om förutsebarhet och likabehandling ska få ett större genomslag
- Tiden mellan brott och straffrättslig reaktion ska förkortas.
- Medling ska användas i högre utsträckning och ges en starkare ställning.
- Det ska inte åstadkommas någon generell straffskärpning.
- Även i fortsättningen ska det vara en särbehandling av barn och de ska i första hand bli föremål för insatser inom socialtjänsten.
- Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten ska tydliggöras och begränsas till fall där den unges vårdbehov gör sig särskilt gällande.
- Det behövs ett nytt påföljdsalternativ för att minska användningen av böter och fängelsestraff och med anledning av det minskade tillämpningsområde för överlämnandepåföljden som eftersträvas.

---

<sup>1</sup> Prop. 2005/06:165 s. 41–51.



- Det ska uppnås en större enhetlighet mellan olika kommuner och stadsdelar i arbetet med barn och ungdomar som begår brott för att uppnå en straffrättslig likabehandling. Detta ska bl.a. uppnås genom att Socialstyrelsen utfärdar allmänna råd.
- Samarbetet mellan olika kommuner ska förbättras och samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendet ska komma till stånd i större utsträckning.
- Det ska finnas ett jämställdhetsperspektiv och det ska undvikas att ingripanden utformas endast efter pojkars behov.

### 22.3 2007 års reform i korthet

Tillämpningsområdet för påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten ändrades till att omfatta dem som har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) [SoL] eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga [LVU]. Det innebär ett mer insnävat tillämpningsområde än vad som tidigare hade gällt. Påföljden bytte genom reformen namn till ungdomsvård. De åtgärder socialnämnden har planerat för ska framgå av ett ungdomskontrakt om åtgärderna vidtas med stöd av SoL och av en vårdplan om åtgärderna vidtas med stöd av LVU.

Tidigare hade ungdomstjänst endast kunnat dömas ut i förening med att den unge överlämnades till vård inom socialtjänsten. Den möjligheten finns även efter 2007 års reform, då ungdomsvård kan kombineras med ungdomstjänst. Det nya är att ungdomstjänst numera även kan dömas ut som en fristående påföljd, på mellan 20 och 150 timmar.

För unga som har behov av särskilt stöd och särskild vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende ska socialnämnden kunna utse en särskilt kvalificerad kontaktperson, på begäran eller med samtycke av den unge, eller, om denne är under 15 år, dennes vårdnadshavare. Vid förebyggande insatser enligt 22 § LVU (s.k. mellantvång) ska i stället för kontaktperson särskilt kvalificerad kontaktperson utses.

Kommunerna ska sörja för att medling i enlighet med lagen (2002:445) om medling med anledning av brott kan erbjudas när brottet har begåtts av någon som är under 21 år.

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas ska särskilt beaktas den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd. I de fall medling är aktuellt ska tidsfristen för beslut i åtalsfrågan kunna överskridas.

## 22.4 Brå:s utvärdering av 2007 års reform och slutsatser av den utvärderingen

### 22.4.1 Sammanfattning av Brå:s utvärdering

Brå bygger sin utvärdering på ett omfattande material bestående av registerdata, ett urval tingsrättsdomar med tillhörande yttranden från socialtjänsten, tre enkäter, intervjuer med ungdomar samt litteratur. I rapporten finns det följande sammanfattning över utvärderingens resultat.<sup>2</sup>

*Ungdomstjänst har blivit den vanligaste påföljden genom dom.*

Sedan ungdomstjänst infördes som enskild påföljd har det blivit den vanligaste påföljden när ungdomar döms i tingsrätt. Drygt 2 500 ungdomar dömdes till ungdomstjänst under 2008, och lägger man till dem som dömdes till ungdomsvård i kombination med ungdomstjänst uppgår de till nära 3 000. De ungdomar som i dag döms till ungdomstjänst fick främst böter eller ungdomsvård tidigare. Reformens krav på ett särskilt vårdbehov för att dömas till ungdomsvård innebar en kraftig minskning av ungdomsvården, från nära 2 500 personer år 2004 till drygt 1 600 år 2008.

*Nio av tio dömda till endast ungdomstjänst fullföljer den.*

Uppföljningen av ungdomar i ett urval av dömda till ungdomstjänst visar att en av fem inte fullföljde påföljden. Om man bortser från dem som avbrutit eller aldrig påbörjat på grund av andra orsaker än misskötsamhet innebär det dock att närmare 90 procent av dem som gavs möjlighet att genomföra påföljden fullföljde den. Bland ungdomar som döms till kombinationen ungdomsvård och ungdomstjänst är bilden mindre positiv. I nära hälften av fallen fullföljs inte ungdomstjänsten.

*Hälften påbörjar ungdomstjänsten inom två månader.*

För hälften av ungdomarna i urvalet påbörjas ungdomstjänsten inom två månader från det att domen vunnit laga kraft. För ytterligare en fjärdedel tog det mellan två och fyra månader. Efter ett år hade omkring 95 procent påbörjat sin ungdomstjänst. Det är svårt att bedöma vad som ska anses vara en godtagbar väntetid då inga närmare riktlinjer finns.

---

<sup>2</sup> Nedanstående text är hämtas från Brå-rapport 2011:10 s. 6–10.

*Privata arbetsplatser är vanligast i Brå:s urval av dömda.*

I motsats till kriminalvården som ansvarar för samhällstjänst för vuxna är kommunerna inte begränsade till att använda offentliga eller ideella verksamheter som arbetsplatser vid ungdomstjänst. I urvalet av studerade ungdomar är privata företag den vanligaste arbetsplatsen. En tredjedel av ungdomarna gör sin ungdomstjänst där. Nästan lika vanligt är det med offentliga arbetsplatser och ideella verksamheter.

*Nära fyra av tio ungdomar har i princip haft endast oavlönat arbete.*

I förarbetena anges att ungdomstjänst förutom oavlönat arbete bör innehålla en särskilt anordnad verksamhet. Nära fyra av tio studerade ungdomar har dock endast haft oavlönat arbete eller endast fått ett inledande och/eller avslutande samtal vid sidan av arbetet. De som fått en särskilt anordnad verksamhet har oftast deltagit i ett påverkansprogram.

*Ingen enhetlig syn på hur lång verkställighetslängden ska vara.*

För vuxna personer som döms till samhällstjänst finns det riktlinjer för under hur lång tid de utdömda timmarna samhällstjänst ska avtjänas. Det finns inga sådana riktlinjer för ungdomstjänst. Bland de studerade ungdomarna är inte heller sambandet mellan antalet utdömda timmar och verkställighetslängden särskilt stark. Det finns ungdomar som avtjänar många timmar på mycket kort tid och ungdomar som avtjänar ett litet antal timmar under mycket lång tid.

*Vårdbehovet inte tydligt större i dag bland dömda till ungdomsvård.*

Det faktum att användningen av ungdomsvården minskade markant i och med införandet av kravet på ett särskilt vårdbehov gör det rimligt att anta att de som döms till påföljden i dag har ett större vårdbehov än de som dömdes tidigare. Tydliga belägg för detta går dock inte att finna. De brott de dömts för är ungefär desamma som tidigare. Andelen tidigare lagförda eller antalet brott i domen har inte heller ökat efter reformen. Andelen som tidigare varit placerade enligt socialtjänstlagen (SoL) eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är också densamma. En något större andel av de ungdomar som döms till ungdomsvård i dag är dock tidigare kända av socialtjänsten. De vårdinsatser som föreslås inom ramen för ungdomsvården är också ungefär desamma som tidigare. Samtalskontakt med socialtjänsten och deltagande i program är fortfarande de vanligast föreslagna insatserna i yttranden. Andelen som föreslås placering enligt SoL har ökat från sex till nio procent samtidigt som andelen placeringar enligt LVU är densamma som tidigare (8 procent). Det genomsnittliga antalet föreslagna insatser per ungdom har inte heller förändrats. Det är dock möjligt att omfattningen av samtalskontakterna och programmen har ökat i dag jämfört med tidigare.

*Stora skillnader i påföljdsanvändning mellan olika tingsrätter.*

En jämförelse mellan tingsrätterna i landet visar anmärkningsvärt stora skillnader i andelen ungdomar som döms till ungdomsvård, ungdomstjänst och dagsböter. Andelen som döms till ungdomsvård varierar mellan drygt hälften och under tio procent. Andelen som döms till ungdomstjänst varierar mellan en femtedel och drygt två tredjedelar. Andelen som döms till dagsböter varierar mellan knappt tio och drygt femtio procent. Skillnaderna är så stora att det inte är rimligt att tro att de beror på olika stor andel ungdomar med särskilt vårdbehov i de olika tingsrätternas upptagningsområden.

*Olika tolkningar kring det särskilda vårdbehovet.*

I förarbetena till reformen finns ingen närmare definition av vad som är att betrakta som ett särskilt vårdbehov. Brå har i en enkät till socialtjänsten frågat vad som utmärker ett sådant behov. Omkring hälften av de svarande definierar begreppet som ett omfattande behov som exempelvis yttrar sig genom missbruk, psykisk ohälsa, neuropsykiatriska diagnoser eller problem i hemmiljö. En knapp tredjedel svarar i stället i termer av risk. Ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt eller riskerar att begå nya brott har enligt dem ett särskilt vårdbehov. Andra tolkningar som socialtjänsten gör är att ungdomar som har behov av placering har ett särskilt vårdbehov liksom ungdomar som inte är lämpliga för ungdomstjänst.

*Socialtjänstens yttranden bättre på tio år.*

I de fall socialtjänsten förordar ungdomsvård ska de planerade insatsernas omfattning och varaktighet tydligt anges i yttrandets ungdomskontrakt eller vårdplan. Detta är nödvändigt för att domstolen ska kunna bedöma om ungdomsvården är tillräckligt ingripande i relation till brottets straffvärde.

Brå har tidigare studerat innehållet i socialtjänstens yttranden från åren 1999 och 2004. De yttranden från 2008 som studerats inom ramen för denna utvärdering innehåller uppgifter om planerade insatsernas omfattning och varaktighet i mycket större utsträckning än yttrandena från 1999. Då innehöll nära en fjärdedel av yttrandena varken uppgifter om omfattning eller varaktighet. I knappt 40 procent fanns uppgifter om såväl omfattning som varaktighet.

I yttrandena från 2008 saknar endast sju procent av yttrandena uppgifter om omfattning eller varaktighet och i nära hälften av yttrandena anges båda. Jämförelsen visar dock att yttrandena inte blivit bättre jämfört med 2004 och att det finns potential att förbättra dem ytterligare.

*Omkring tio procent får mindre vård på grund av misskötsamhet.*

Brå:s genomgång visar att omkring tio procent av dem som dömts till ungdomsvård missköter sig i en sådan utsträckning att de får mindre vård än planerat. I en femtedel av samtliga fall har den dömde i stället fått fler eller mer ingripande insatser.

*Socialtjänsten återrapporterar till åklagaren när den unge missköter sig.*

I stort sett alla ungdomar i materialet som fått ungdomstjänst som egen påföljd och inte fullföljde den genom egen förskyllan, blev återrapporterade till åklagaren. Däremot har de flesta kommuner som inte verkställt ungdomstjänsten på grund av svårigheter att anordna den inte heller återrapporterat detta. När det gäller ungdomsvård har socialtjänsten återrapporterat 8 av totalt 12 fall där man uppgivit att vården inte realiserats på grund av misskötsamhet.

*Strukturerad samverkan mellan socialtjänst och åklagare ovanlig.*

Åklagarmyndigheten fick efter reformen 2007 i uppdrag av regeringen att skapa rutiner för strukturerad lokal samverkan mellan rättsväsendet och socialtjänsten. Endast 36 procent av kommunerna uppger att det finns en sådan samverkan. Brå:s enkät till socialtjänsten visar att kommuner med strukturerad lokal samverkan i större utsträckning är nöjda med samarbetet med åklagaren än kommuner utan en sådan samverkan.

*De flesta kommuner verkar inte ha infört insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson.*

Med reformen infördes också en ny behandlingsinsats, särskilt kvalificerad kontaktperson, som ska vara ett personligt stöd och följa utvecklingen av den unge samt motivera till skolarbete, arbete och fritidsaktiviteter. Den särskilda kontaktpersonen bör även ha kontakt med skola, arbete och myndigheter utan att ta över vårdnadshavarens uppgifter. Insatsen har dock inte fått något större genomslag. Av Brå:s enkät framgår att ungefär ett 50-tal kommuner använder sig av den. Av enkätsvaren framgår att det kan vara svårt att rekrytera särskilt kvalificerade kontaktpersoner och att insatsen är kostsam.

*Långa handläggningstider inom rättsväsendet.*

Det finns en tydlig strävan från lagstiftaren att ungdomsärenden ska behandlas skyndsamt. Åklagaren ska i normalfallet fatta beslut om åtal senast inom sex veckor från att den unge delgivits misstanke, och om brottet kan ge mer än sex månaders fängelse ska huvudförhandling i tingsrätt hållas senast två veckor efter åtalsbeslutet.

I normalfallen är dock såväl tiden till åtalsbeslut som tiden till huvudförhandling längre. En tidigare Brå-studie (Brå 2011:03) visar att i endast en knapp fjärdedel av misstankar om misshandel med gärningsperson under 18 år och i endast knappt hälften av misstankar om snatteri har beslut om åtal fattats inom sex veckor. Genomsnittstiden från åtalsbeslut till huvudförhandling i tingsrätt var nästan fem veckor för brottet misshandel utomhus med gärningsperson under 18 år.

Analyser som gjorts inom ramen för den här studien visar att det genomsnittliga antalet dagar från brott till dom i tingsrätt har ökat från 132 dagar år 2000 till 173 dagar år 2008.

## 22.4.2 Brå:s bedömning mot bakgrund av utvärderingen

I rapporten utvecklas Brå vilka bedömningar som kan göras mot bakgrund av utvärderingens resultat, i enlighet med vad som anges nedan.<sup>3</sup>

### *Allmänt*

Med 2007 års påföljdsreform för ungdomar infördes krav på ett särskilt vårdbehov för att någon skulle kunna dömas till ungdomsvård. Ungdomstjänst infördes också som enskild påföljd. Meningen var att ungdomar som tidigare dömts till ungdomsvård trots avsaknad av vårdbehov och ungdomar som tidigare dömts till böter eller kortare frihetsberövande påföljder efter reformen i stället skulle dömas till ungdomstjänst. I förarbetarna uttrycktes att användningen av bötesstraff skulle minska.

Mot den bakgrunden är det tydligt att reformen varit framgångsrik. Andelen ungdomar som i dag döms till ungdomsvård har nära nog halverats, och andelen som erhåller böter genom dom har också minskat. Samtidigt har andelen som meddelas åtalsunderlåtelse ökat kraftigt, och ungdomstjänst har blivit den vanligaste påföljden genom dom. Mer än fyra av tio ungdomar som dömdes i domstol år 2008 dömdes till ungdomstjänst. Även användningen av sluten ungdomsvård har minskat, och exempelvis bland ungdomar som döms för rån har sluten ungdomsvård till viss del ersatts av ungdomstjänst.

### *Oklarheter kring begreppet särskilt vårdbehov*

En halvering av ungdomsvården är en anmärkningsvärd minskning, och frågan är om lagstiftaren tänkt sig en så drastisk utveckling i och med införandet av kravet på ett särskilt vårdbehov. Brå:s studie visar att halveringen inte inneburit att de som i dag döms till ungdomsvård är tidigare belastade i större utsträckning, deras brottslighet är inte mer omfattande och de insatser som föreslås är inte tydligt mer ingripande.

Variationen i andelen ungdomar som döms till ungdomsvård och ungdomstjänst är också så stor mellan de olika tingsrätterna i landet att det inte är sannolikt att den förklaras av att andelen ungdomar som har ett särskilt vårdbehov varierar mellan tingsrätternas upptagningsområden.

Brå:s studie visar att det inte finns någon samsyn inom socialtjänsten vare sig om vilka ungdomar som är lämpliga att göra ungdomstjänst eller vad som utmärker ett särskilt vårdbehov. Detta är inte särskilt konstigt med tanke på att det i reformens förarbeten inte finns några djupare resonemang om lämplighet och särskilt vårdbehov. Brå:s genomgång av domar visar att tingsrätterna i stor utsträckning beaktar socialtjänstens bedömningar när det gäller särskilt vårdbehov och lämplighet för ungdomstjänst. Det innebär sannolikt att den stora

---

<sup>3</sup> Nedanstående text är hämtas från Brå-rapport 2011:10 s. 10–12.

variationen i hur man använder ungdomspåföljderna kan förklaras med socialtjänstens olika bedömningar.

Brå anser att begreppet särskilt vårdbehov behöver tydliggöras så att socialtjänsten i de olika kommunerna får en mer enhetlig syn på vilka ungdomar som kvalificerar sig för ungdomsvård. Ett sådant tydliggörande skulle också medföra en mer enhetlig uppfattning om vilka som är lämpliga för ungdomstjänst.

#### *Riktlinjer saknas för väntetider och avtjäningstakt*

Brå:s studie visar på skillnader i väntetider och verkställighetstider för ungdomstjänst. Hälften av ungdomarna i Brå:s urval hade påbörjat ungdomstjänsten inom två månader från det att domen vunnit laga kraft. För resten dröjde det längre innan ungdomstjänsten påbörjades. För omkring en tiondel i urvalet hade ungdomstjänsten inte påbörjats ett halvår efter det att domen vunnit laga kraft.

När det gäller verkställighetstiden visar resultatet att det inte finns ett särskilt starkt samband mellan antalet utdömda timmar och verkställighetens längd. Det innebär att den praktiska tillämpningen av ungdomstjänst kan skilja sig markant från fall till fall.

Några nationella riktlinjer likt de som finns för samhällstjänst finns inte för ungdomstjänst vilket innebär att tillämpningen av ungdomstjänst kan utformas på så olika sätt. Brå anser att nationella riktlinjer kan ge vägledning om godtagbara väntetider och verkställighetslängder. På så sätt kan man uppnå en mer likartad tillämpning av ungdomstjänst över landet.

#### *Svårigheter med kombinationen ungdomsvård – ungdomstjänst*

Brå belyser också i studien svårigheterna med påföljds kombinationen ungdomsvård och ungdomstjänst. Resultatet visar att ungdomar som döms till en kombination ofta missköter sin ungdomstjänst. Ungdomsvården riktar sig till de unga lagöverträdare som har ett särskilt vårdbehov, och mot den bakgrunden är det kanske inte förvånande att många av dem inte klarar av att fullfölja det åtagande som en ungdomstjänst innebär.

Ytterligare en komplikation med kombinationen ungdomsvård och ungdomstjänst är att insatser som kan utgöra den särskilt anordnade verksamheten inom ramen för ungdomstjänst också kan vara insatser som ges inom ramen för ungdomsvård. Det kan därför vara oklart såväl för den unge som för socialtjänsten vad som är att betrakta som ungdomsvård respektive särskilt anordnad verksamhet inom ramen för ungdomstjänst. Brå anser därför att det kan finnas skäl att överväga om inte den särskilt anordnade verksamheten bör uteslutas i kombinationsfallen.

Möjligheten att utdöma ungdomstjänst i kombination med ungdomsvård är ett sätt för domstolen att uppnå proportionalitet mellan brottets straffvärde och påföljden i de fall där socialtjänstens planerade insatser inte anses som tillräckligt ingripande. Brå:s resultat reser frågan om det

inte finns skäl för domstolarna att i fortsättningen vara mer restriktiva än i dag med att komplettera ungdomsvård med ungdomstjänst.

*Yttrandens kvalitet kan förbättras ytterligare*

I samband med utvärderingen av påföljdsreformen från 1999 föreslog Brå att Riksåklagaren i samråd med socialtjänsten skulle utforma en blankett att användas för yttranden i ungdomsmål och därmed enkelt tydliggöra vilka fakta som ska ingå. Den mall som utvecklats och används i dag ger en vägledning till vad som ska ingå i ett yttrande. Enligt Brå skulle mallen kunna utvecklas ytterligare om den omformades till ett mer strukturerat formulär med fasta frågor och svarsfält. Detta skulle öka kvaliteten på socialtjänstens yttranden och ge en större nationell enhetlighet.



## 23 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

### 23.1 Övergripande utgångspunkter

#### Våra utgångspunkter:

- Våra allmänna utgångspunkter för ett reformerat påföljdssystem är giltiga även för ungdomspåföljder.
- Påföljdssystemet måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen.
- Det finns särskilda aspekter som måste beaktas för unga lagöverträdare.
- Dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare fungerar i många avseenden väl och tidigare reformer har till stora delar fått det önskade utfallet.
- Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet vid verkställigheten av ungdomspåföljderna i olika kommuner.
- Det finns behov av nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.
- Socialtjänsten har en särskild roll gällande unga lagöverträdare.

#### 23.1.1 De allmänna utgångspunkterna är giltiga även för ungdomspåföljder

Vi har i kapitel 7 beskrivit våra allmänna utgångspunkter när vi överväger utformningen av ett påföljdssystem. Dessa bör enligt vår mening vara vägledande även när man överväger påföljder för unga lagöverträdare. Tilltron till det straffrättsliga systemet förutsätter att det på ett brott följer en straffrättslig reaktion som är tillräckligt ingripande i förhållande till brottets allvar. Trovärdigheten för påföljden och acceptansen för domstolarnas påföljdsbestämning – inte

minst hos brottsoffer – förutsätter att ingripandegraden ger uttryck för allvaret i gärningen. Kravet på humanitet gör att påföljden inte bör vara mer ingripande än nödvändigt och regleringen måste svara mot högt ställda krav på rättssäkerhet. Kraven på proportionalitet, förutsebarhet, likabehandling och konsekvens ska gälla även unga lagöverträdare.

### 23.1.2 Det finns särskilda aspekter för unga lagöverträdare

I större utsträckning än för vuxna bör för unga lagöverträdare tyngdpunkten i påföljdssystemet ligga på påföljder som kan antas verka brottsavhållande i det enskilda fallet. Detta är särskilt framträdande gällande omyndiga lagöverträdare, dvs. sådana som begår brott i åldern 15–17 år. Ett barnperspektiv – med utgångspunkt i vad som föreskrivs i bl.a. Förenta Nationernas barnkonvention – innebär att den samhällsreaktionen på brott som begås av barn måste vara inriktad på rehabilitering och åtgärder mot de riskfaktorer som bidragit till brottsligheten och som kan orsaka återfall i brott.<sup>1</sup> Barn som begår brott är ofta socialt utsatta och har ett särskilt behov av stöd och hjälp. Även om straffmyndighetsåldern givetvis utgör den gräns vid vilken en ung person kan hållas straffrättsligt ansvarig, går det inte att bortse från att barn i åldern 15–17 år är inne i en mognadsprocess med en ännu inte helt utvecklad ansvarsförmåga. Om inte påföljdens innehåll syftar till att motverka de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet och understödja de skyddsfaktorer som kan motverka sådana återfall, går barnperspektivet förlorat.

Vad som bland annat utmärker ungdomsbrottslighet är att ett stort antal – säkerligen den stora majoriteten – av alla unga någon gång gör sig skyldig till brott. För de allra flesta är det ingen indikation på sociala problem och inget första steg mot felaktiga livsval. För en mindre grupp ungdomar utgör däremot brottslighet under ungdomsåren inledningen till en allt mer intensiv och allvarlig brottslighet; brottskarriärer som leder till stora mänskliga och ekonomiska kostnader för såväl den enskilde som omgivning och

---

<sup>1</sup> I Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter anges bl.a. i art. 3 att barnets bästa ska komma i främsta rummet och i art. 40 att medlemsstaterna ska främja införandet av lagar som är särskilt anpassade för barn. I Europarådets rekommendation CM/Rec(2008)11 anges bl.a. att sanktioner och åtgärder mot unga lagöverträdare ska utgå från vad som är bäst för den unge, med beaktande av vad som är proportionellt i förhållande till brottets allvar och med hänsynstagande till den unges ålder och personliga förhållande (se bilaga 4 angående internationella instrument).

samhället i stort. För en liten grupp unga etableras en kriminell identifikation och ibland även en kriminell livsstil.

Detta återspeglas i kriminalstatistiken. Ett stort antal ungdomar gör sig skyldiga till något eller några få brott och ett litet antal gör sig skyldiga till ett stort antal brott. Att samhällets resurser används till åtgärder som kan avbryta gryende brottskarriärer – manifesterade i allvarlig och upprepad brottslighet – framstår som väsentligt mer angeläget än att öka ingripandegraden för den mest lindriga, enstaka brottsligheten. Att straffrättsligt överreagera på lindrig brottslighet är inte bara onödigt utan kan även verka kontraproduktivt, då det snarast kan bekräfta eller förstärka en kriminell identitet.

En målsättning bör sålunda vara att rikta betydande insatser mot de unga som uppvisar risker att inleda verkliga brottskarriärer och utveckla kriminella tankemönster. Det är då fråga om unga som begår mycket allvarliga brott och som återfaller i allvarlig brottslighet. Att på detta sätt prioritera insatserna innebär samtidigt att den allvarligaste och mest omfattande brottsligheten bemöts med den mest ingripande reaktionen.

### 23.1.3 Socialtjänstens har en särskild roll

Socialnämnden har enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ett övergripande ansvar för barn och unga. Bland annat sägs i bestämmelsen att socialnämnden med särskild uppmärksamhet ska följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken på en ogynnsam utveckling.

I de fall det finns ett behov av särskilda insatser mot sociala och personliga orsaker till ungas brottslighet, sammanfaller de till stor del med insatser socialtjänsten är skyldig att vidta pga. den unges livssituation, oberoende av om det beslutats i domstol. Att en ung person har ett normbrytande beteende och begår brott kan i sig vara en indikator på en social problematik som gör att socialtjänsten är skyldig att agera och i vart fall initiera en utredning huruvida det finns anledning att vidta åtgärder enligt den socialrättsliga lagstiftningen.

Som beskrivs i avsnitt 20.5.1 har sedan lång tid tillbaka socialtjänsten ett huvudansvar för verkställigheten av påföljder för unga lagöverträdare.

Det skulle i ljuset av detta vara förenat med betydande svårigheter och sannolikt stora nackdelar att göra om dagens system med

socialtjänsten som huvudman för – i vart fall – de vårdinriktade icke frihetsberövande påföljderna. Tvärtom innebär socialtjänstens allmänna ansvar för unga personers sociala situation att åtgärder inom socialtjänsten bör vara ett oundgängligt och bärande inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.<sup>2</sup>

Enligt vår bedömning bör därtill den sedan länge uttalade ambitionen att hålla unga lagöverträdare utanför Kriminalvården få fortsatt genomslag. Att det finns tillräckliga påföljdsalternativ utanför Kriminalvården – och då främst inom socialtjänsten – har därför ett stort egenvärde.

#### **23.1.4 Påföljdssystemet måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen**

Som vi har beskrivit i kapitel 7 bör påföljdssystemet utformas på ett sådant sätt att det utgör en avvägning mellan olika ibland motstående intressen och utgångspunkter. Påföljdsregleringen för ungdomar i åldern 15–17 år blir – måhända än mer än för vuxna lagöverträdare – en sådan balansgång. Barnperspektivet och intresset av att söka motverka den sociala och personliga problematik hos den unge som bidragit till brottsligheten måste ställas mot behovet av tydliga och tillräckligt ingripande straffrättsliga ingripanden.

Att påföljderna – enligt vår mening – i första hand bör hanteras inom socialtjänsten accentuerar ytterligare denna balansgång. Socialtjänstens uppgifter i övrigt utgår från den enskildes behov. Verksamheten bygger i första hand på frivillighet. Detta ska ställas mot de krav som finns på påföljdssystemet gällande förutsebarhet, proportionalitet och ekvivalens.

Det finns dock enligt vår bedömning inget alternativ till att utforma påföljdsalternativ som balanserar mellan olika intressen och utgår från svårförenliga utgångspunkter. Att denna kompromiss måste ske, kan därför enligt vår mening knappast beskrivas som ett problem. Problem uppstår däremot om det inte i alla situationer finns till ungdomar särskilt anpassade påföljder som uppfyller de allmänna kraven på ingripandegrad och trovärdighet.

---

<sup>2</sup> I The Beijing Rules (minimiregler gällande unga lagöverträdare antagna av FN:s generalförsamling), anges att lagföringen av unga lagöverträdare ska utformas inom ramen för det övergripande regelverket gällande sociala rättigheter för unga, samtidigt som det bidrar till att skydda unga samt beaktar samhällsskyddet. I Europarådet rekommendation CM/Rec(2008)11 anges att hanteringen av unga lagöverträdare ska integreras i ett vidare socialt arbete för unga för att säkerställa en helhetssyn och kontinuitet (se bilaga 4 angående internationella instrument).

### 23.1.5 Dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare fungerar i många avseenden väl och tidigare reformer har till stora delar fått det önskade utfallet

1999 och 2007 års reformer av påföljdssystemet för unga lagöverträdare – som beskrivs närmare i kapitel 20 – har enligt vår mening inneburit en positiv utveckling. De ökade inslagen av proportionalitet, konsekvens och förutsebarhet har medfört att ungdomspåföljderna i huvudsak kan uppfattas som trovärdiga, tydliga och tillräckligt ingripande, i vart fall för merparten av de brott som begås av unga lagöverträdare. För huvuddelen av brottsligheten som begås av unga i åldersgruppen 15–17 år finns det en adekvat påföljd, genom antingen ungdomsvård, ungdomstjänst eller sluten ungdomsvård.

Kriminalstatistik gällande dem som var i åldersgruppen 15–17 år vid tidpunkten för lagföringen och som lagfördes genom dom, visar att introducerandet av ungdomstjänst som självständig påföljd genom 2007 års reform har fått ett betydande genomslag och påverkat användningen av andra påföljdsformer.<sup>3</sup>

År 2008 dömdes ungdomstjänst ut i 43 procent av de fall som lagfördes genom dom. Samtidigt sjönk andelen som dömdes till böter genom dom till 30 procent från att 2004 uppgått till 43 procent och 2000 till 46 procent. Andelen som dömdes till ungdomsvård uppgick 2008 till 20 procent. Detta kan jämföras med den andel som tidigare erhöll överlämnande till vård inom socialtjänsten. År 2004 var den andelen 40 procent och 2000 37 procent. Andelen som dömdes till överlämnadepåföljden respektive ungdomsvård i förening med ungdomstjänst har dock inte förändrats nämnvärt. Den var åtta procent 2008, nio procent 2004 och sju procent 2007.

Andelen som dömdes till skyddstillsyn och villkorlig dom minskade även efter 2007 års reform. Den uppgick 2008 till mindre än en procent, efter att såväl 2004 som 2000 ha uppgått till sex procent. Andelen som fick sluten ungdomsvård har varit på en mycket låg nivå under hela tiden. Den var på under en procent 2008 och två procent såväl 2004 som 2000. Ingen dömdes till fängelse 2008 och endast en liten handfull under 2004 och 2000.

Samma bild framgår av motsvarande statistik för åren 2009 och 2010.<sup>4</sup> År 2009 dömdes 44 procent till ungdomstjänst och 2010 var

<sup>3</sup> Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10, s. 22.

<sup>4</sup> Enligt uppgifter som Brå tagit fram till utredningen.

motsvarande andel 41 procent. Böter dömdes ut i 28 procent av fallen 2009 och i 30 procent av fallen 2010. Påföljden bestämdes till ungdomsvård i 18 procent av fallen 2009 och i 21 procent av fallen 2010. Andelen som fick kombinationspåföljden ungdomsvård med ungdomstjänst uppgick till fem respektive sex procent.

Andelen som dömdes till skyddstillsyn eller villkorligt dom var under 2009 och 2010 fortsatt låg på två respektive en procent. Andelen som dömdes till sluten ungdomsvård uppgick till en procent under båda dessa år. Fängelse dömdes ut endast i ett fåtal fall.

Tillströmningen till den nya påföljden ungdomstjänst och minskningen av böter och ungdomsvård måste anses vara i enlighet med avsikterna med 2007 års reform och låter sig förklaras av hur reglerna har utformats.

Tidigare förutsattes för överlämnandepåföljden att den unge kunde bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU. Genom att för ungdomsvård kräva att den unge har ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder förväntade sig regeringen en ”något striktare tillämpning av påföljden”. Genom att det inte uppställs något motsvarande behovskriterium för ungdomstjänst blir den påföljden det naturliga förstahandsalternativet när inte ungdomsvård är tillämpligt. Avsikten med reformen var också att se över påföljdsalternativen för unga som saknar eller har ett begränsat vårdbehov. Det är därför ett rimligt antagande att en stor andel av dem som tidigare hade dömts till överlämnandepåföljden numera döms till ungdomstjänst. Det är svårt att se att den huvudsakliga ”överströmningen” skett på annat sätt än från ungdomsvård (dvs. tidigare överlämnandepåföljden) till ungdomstjänst.

Även minskningen av andelen domar på böter kan förmodligen förklaras av införandet av ungdomstjänst. En utgångspunkt för 2007 års reform var att begränsa användningen av böter. I förarbetena anfördes att det inte var rimligt att de lindrigaste dagsbotsstraffen skulle kunna ersättas med ungdomstjänst. Däremot förutsattes ungdomstjänst kunna användas som påföljd för brott som annars skulle ha lett till ett något högre bötesstraff. Det är svårt att se att den minskade andelen böter berott på att motsvarande fall lett till en annan påföljd än ungdomstjänst. Den minskade andelen böter torde därför huvudsakligen kunna förklaras med att ungdomstjänst döms ut när påföljden annars skulle ha bestämts till ett något högre bötesstraff.

År 2008 framträder därtill en minskning – från redan låga nivåer – av andelen som dömdes till sluten ungdomsvård eller fängelse.

Även i detta fall talar kriminalstatistiken för att ambitionerna som uttrycktes i förarbetena har fått genomslag. Det uttalades i förarbetena att det var viktigt att vidta ytterligare åtgärder för att minska användningen av i vart fall korta frihetsstraff för unga lagöverträdare. I refererad praxis har ungdomstjänst dömts ut för brott vars art (mened) tidigare föranlett fängelse även för unga lagöverträdare. Minskningen av frihetsberövande straff torde därför kunna förklaras av att ungdomstjänst är möjligt vid s.k. artbrottslighet.

Vad gäller den grundläggande strukturen är det sålunda en utgångspunkt för våra överväganden att tidigare reformer har fått den önskade effekten och att påföljderna ungdomstjänst, ungdomsvård och sluten ungdomsvård bör finnas kvar som huvudsakliga byggstenar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Vad som talar för detta är även att det skedde en stor reform så sent som 2007, dvs. för fem år sedan. Enligt vår mening krävs det mycket starka skäl att så kort tid därefter föreslå några genomgripande strukturella förändringar.

I de kommande övervägandena undersöker vi – till stor del utifrån Brås utvärdering av 2007 års reform (se kapitel 22) – vilka förbättringar det går att göra inom ramen för den befintliga strukturen och med socialtjänsten som huvudman för i vart fall huvuddelen av påföljderna.

### **23.1.6 Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet**

I kapitel 24 och 26 överväger vi – utifrån bl.a. den utvärdering Brå har gjort<sup>5</sup> – om de särskilda ungdomspåföljder som finns i dag bör genomgå några förändringar och om det i övrigt finns några reformbehov gällande påföljder för unga lagöverträdare. Som framgår av Brås rapport (och som vi återkommer till i kapitel 24) finns det i vissa avseenden stora skillnader i tillämpningen av de särskilda ungdomspåföljderna mellan olika kommuner. Av intresse blir då vilken balans som ska råda mellan det straffrättsliga kravet på likformighet och likabehandling å ena sidan, och möjligheten för de olika kommunerna att utforma och anpassa verkställigheten efter lokala förhållanden å andra sidan.

---

<sup>5</sup> Ungdomsvård och ungdomstjänst, En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Rapport 2011:10.

I förarbetena till 2007 års reform berörde regeringen frågan om behovet av vägledning för kommunerna vid utformningen av ungdomstjänst.<sup>6</sup> Regeringen anförde att ungdomstjänstens trovärdighet är beroende av att innehållet i påföljden håller en hög kvalitet och att likformighet utifrån rättviseskäl också är eftersträvansvärt. Ungdomsbrottsutredningen – vars betänkande låg till grund för lagstiftningen – hade föreslagit att vissa frågor rörande det närmare innehållet i ungdomstjänst skulle regleras i en särskild lag. Behovet av vägledning för kommunerna måste dock enligt regeringen vägas mot den inskränkning av det kommunala självstyret som en detaljreglering kan innebära. Regeringens förslag innefattade därför inte någon mer detaljerad lagreglering.

Att det finns skillnader i verkställigheten mellan olika kommuner är enligt vår mening delvis ofrånkomligt och något som följer av att påföljderna har ett kommunalt huvudmannaskap. Att det görs en anpassning till lokala förhållanden kan i många fall vara en fördel. Att verkställigheten av ungdomspåföljderna delvis ansluter till hur socialtjänsten arbetar i övrigt i en viss kommun är ju också ett av huvudskälen bakom att socialtjänsten bör vara huvudman.

Det är dock enligt vår mening inte acceptabelt utifrån det straffrättsliga kravet på likabehandling att olikheter i tillämpningen mellan olika kommuner innebär stora skillnader i påföljdernas tillämpningsområde. Vad gäller verkställigheten kan visserligen – som anges ovan – innehållet variera mellan olika kommuner beroende på lokala förhållanden. En rättvis likabehandling förutsätter dock att ingripandegraden i verkställigheten är på någorlunda samma nivå i hela landet.

Enligt vår uppfattning bör det därför – utan att det innebär omotiverade inskränkningar i det kommunala självstyret – kunna ske en större likriktning genom lagstiftningen samt normgivning och tillsyn från Socialstyrelsen. Vid de kontakter som utredningen haft med socialsekreterare som arbetar med unga lagöverträdare är det också något som mycket ofta har lyfts fram som ett starkt önskemål. En sådan likriktning skulle öka likabehandlingen över landet och även leda till en större förutsebarhet. Det kan då bli fråga om en något större detaljreglering som vägleder kommunernas i deras arbete men som helt ansluter till hur ungdomspåföljderna är tänkta att fungera och i huvudsak redan fungerar. En något större detaljreglering och styrning behöver därför inte betyda

---

<sup>6</sup> Prop. 2005/06:165 s. 68.



några kostnadsökningar för kommunerna eller mindre verkningsfulla åtgärder.

Av stor vikt för att uppnå en större likabehandling och likformighet är även att det sker en samverkan mellan socialtjänsten i olika kommuner, vad gäller kunskapsutbyte och avstämning av olika gemensamma tillämpningsfrågor. I första hand torde det vara möjligt att få till samverkan på regional nivå mellan olika kommuner. Sveriges Kommuner och Landsting kan här spela en betydelsefull roll. Det ligger enligt vår mening också ett ansvar på kommunerna själva att initiera och delta i en regional samverkan.

### **23.1.7 Socialstyrelsen har en stor betydelse för ungdomspåföljderna**

Att det är kommunerna genom dess socialnämnder som är ansvariga för verkställigheten av ungdomspåföljderna skapar som anges ovan ett särskilt behov av styrning och rikriktning. Verkställigheten utgör ett kommunalt ansvar. Samtidigt är det en statlig angelägenhet att de påföljder som de statliga domstolarna dömer ut tillämpas förhållandevis lika över hela landet och att verkställigheten innehåller insatser som kan antas vara verkningsfulla ut ett brottsförebyggande perspektiv.

Som anges i föregående avsnitt kan en större enhetlighet uppnås bl.a. genom normgivning och tillsyn från Socialstyrelsen. Socialstyrelsens viktiga roll som normgivare, tillsynsmyndighet och kunskapspridare är något som vi återkommer till i flera avsnitt gällande olika specifika frågor. Redan i våra allmänna utgångspunkter vill vi betona att ett fungerande system med kommunalt huvudmannaskap för ungdomspåföljderna förutsätter att Socialstyrelsen ger frågan om ungdomspåföljderna en hög prioritet. Vi vill i sammanhanget påpeka att regeringen har möjlighet genom uppdrag och andra styrdokument tillse att ungdomspåföljderna ges en sådan nödvändig prioritet.

### 23.1.8 Det finns behov av nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare

Huruvida de särskilda ungdomspåföljderna är tillämpliga beror delvis på omständigheter som ligger vid sidan av den aktuella brottsligheten. Vad som kan vara avgörande är om socialtjänsten anser att det föreligger något vårdbehov eller om den unge eller dennes vårdnadshavare samtycker till en viss åtgärd eller den unge anses lämplig för en viss påföljd. Påföljdernas utformning innebär därtill att det ofta saknas möjlighet att trappa upp ingripandegraden vid återfall – utan att behöva döma till en frihetsberövande påföljd. Om det är fråga om allvarlig brottslighet – utan att den är så pass allvarlig att det kan anses föreligga synnerliga skäl för fängelse – är det därutöver svårt att finna ett tillämbart alternativ.

Den särskilda konstruktionen för ungdomspåföljderna innebär sålunda att det i vissa fall kan saknas en tillämplig påföljd eller att ingen ungdomspåföljd innebär ett trovärdigt ingripande utifrån straffvärde och tidigare brottslighet. Enligt vår mening bör det därför övervägas att komplettera dagens ordning med nya inslag som gör att påföljdssystemet för unga lagöverträdare blir heltäckande. Vi överväger denna fråga närmare i kapitel 27.

## 23.2 Förhållandet mellan ungdomspåföljder och påföljder för vuxna lagöverträdare bör tydliggöras i de fall lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet

**Våra bedömningar och förslag:** Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 18 år ska påföljden som huvudregel bestämmas till en ungdomspåföljd.

Omyndiga lagöverträdare bör därför uttryckligen undantas från de allmänna reglerna om val av påföljd. Påföljdsbestämningen bör i stället regleras heltäckande i ett särskilt kapitel i BrB.

Bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB bör tillämpas även i de fall lagöverträdaren var underårig.

Bestämmelsen att det ska krävas synnerliga skäl för att döma en lagöverträdare under 18 år till fängelse utmönstras som en följd av förslaget om att införa villkorligt fängelse. I stället ska det anges uttryckligen att det ska krävas synnerliga skäl för att

döma den som är under 18 år vid gärningstillfället till sluten ungdomsvård eller till ovillkorligt fängelse.

Om den tilltalade vid tidpunkten för domen har hunnit fylla 18 år och det skulle vara olämpligt att bestämma påföljden till en ungdomspåföljd, ska det finnas möjlighet att bestämma påföljd i enlighet med vad som gäller för vuxna lagöverträdare.

### **23.2.1 Kravet på synnerliga skäl för att döma ut en frihetsberövande påföljd bör vara kvar när lagöverträdaren var omyndig**

Allt sedan BrB infördes 1965 har det krävts synnerliga skäl för att döma underåriga lagöverträdare till fängelse. Sedan 1989 års påföljdsreform har det avgörande varit åldern vid brottet, för att dessförinnan ha varit åldern vid domen. Sedan 1999 gäller den ordningen att påföljden i första hand ska bestämmas till sluten ungdomsvård, om någon begått brott innan 18 års ålder och rätten finner att påföljden bör bestämmas till fängelse. Genom att tillämpningen av sluten ungdomsvård förutsätter att det finns skäl för fängelse krävs även att det föreligger synnerliga skäl för att välja sluten ungdomsvård.

Synnerliga skäl för fängelse anses i de flesta fall förutsätta ett mycket högt straffvärde. Detta krav har inneburit att frihetsberövande påföljder – såväl sluten ungdomsvård som i vissa särskilda undantagsfall fängelse – tillämpas mycket restriktivt (se ytterligare om detta i avsnitt 20.4). Denna restriktivitet motiveras bl.a. av att unga personer anses särskilt känsliga för frihetsberövande påföljder. När det gäller underåriga lagöverträdare – som ju är barn i Barnkonventionens mening – har länge ambitionen varit att så långt möjligt söka finna ett annat alternativ än en frihetsberövande påföljd. Vi ser inte att det finns några skäl att ändra på denna restriktiva praxis gällande omyndiga lagöverträdare.<sup>7</sup> Det finns heller inget i våra direktiv som ger oss anledning att överväga något sådant. Oberoende av hur påföljdssystemet utformas i övrigt bör alltså en utgångspunkt vara att det ska krävas synnerliga skäl – enligt den praxis som utvecklats under en längre tid – för att döma en

<sup>7</sup> I Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter anges att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. I Europarådets rekommendation CM/Rec(2008)11 anges på motsvarande sätt att frihetsberövande av barn ska utgöra ett sistahandsalternativ (se bilaga 4 angående internationella instrument).

omyndig lagöverträdare till en påföljd som innebär anstaltsvistelse eller ett motsvarande frihetsberövande.

### **23.2.2 Bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB bör tillämpas även i de fall lagöverträdaren var underårig**

Brottslighetens straffvärde kan endast uppskattas i penningböter, i ett antal dagsböter eller i ett antal dagar, månader eller år av fängelse. Även om det inte som huvudregel ska dömas ut ett fängelsestraff för en omyndig lagöverträdare, bör en utgångspunkt vid påföljdsbestämningen vara brottslighetens straffvärde. Likaså bör s.k. billighetshänsyn och den särskilda ungdomsreduktionen – olika stor för unga lagöverträdare i olika åldrar – vara en utgångspunkt vid påföljdsbestämningen. Det är sålunda det bötesstraff eller det fängelsestraff som hade dömts ut om den påföljden hade valts (det s.k. straffmätningens värde) som bör ligga till grund för valet av ungdomspåföljd. Detta är något som gäller redan i dag. Om påföljdsbestämningen för unga mer konsekvent särskiljs från den för vuxna på det sätt vi föreslår, bör det förtydligas i lagstiftningen att bestämmelserna om straffmätning ska tillämpas även om lagöverträdaren var underårig.

### **23.2.3 Om lagöverträdaren är omyndig bör det som utgångspunkt alltid väljas en för unga särskilt anpassad påföljd**

Som vi anför ovan finns det särskilda aspekter vad gäller påföljder för unga lagöverträdare. Även om det finns krav på proportionalitet och likabehandling, bör det för omyndiga vara en tydlig inriktning på rehabilitering och stödjande åtgärder – särskilt anpassade för att motverka de faktorer som innebär att unga personer återfaller i brott. Därtill finns det ett egenvärde i att unga personer under verkställigheten inte sammanförs med vuxna lagöverträdare. Detta leder oss till slutsatsen att omyndiga lagöverträdare i första hand bör dömas till särskilda ungdomspåföljder utanför Kriminalvårdens regi. Den inriktning som finns i dag med särskilda ungdomspåföljder bör enligt vår mening fortsätta och renodlas ytterligare.

#### **23.2.4 Om lagöverträdaren har hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för lagföringen är det inte alltid lämpligt med en ungdomspåföljd**

Det är en viktig ambition att lagföringen av unga personer ska gå snabbt. I de allra flesta fall kommer den som var omyndig vid tidpunkten för brottet fortfarande vara under 18 år eller nyligen ha fyllt 18 år vid tidpunkten för lagföringen. I de fall det har passerat viss tid mellan brottet och lagföringen och lagöverträdaren vid lagföringen är väl över 18 år är det dock inte alltid lämpligt att döma ut en ungdomspåföljd, eftersom den till sin utformning bör vara särskilt anpassad till unga personer. I sådana fall bör det därför kunna göras avsteg från huvudregeln att omyndiga lagöverträdare alltid ska dömas till en ungdomspåföljd.

#### **23.2.5 Kravet på synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till fängelse i de fall det döms ut villkorligt fängelse kan inte upprätthållas i det system vi föreslår**

I dag förutsätts enligt 30 kap. 5 § BrB att det föreligger synnerliga skäl för att döma det som var under 18 år vid gärningstillfället till fängelse.

Vi föreslår i kapitel 9–12 att de icke frihetsberövande påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom utmönstras ur påföljdssystemet. I stället ska det – i de fall straffvärdet inte är så lågt att ett bötesstraff är tillräckligt – alltid dömas ut ett fängelsestraff. Fängelsestraffet ska dömas ut villkorligt om det går att förena det med tilläggsanktioner som är tillräckligt ingripande med hänsyn till fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. I andra fall ska det dömas ut ovillkorligt.

Hitintills har skyddstillsyn och villkorlig dom fungerat som sistahandsalternativ för underåriga lagöverträdare när inte någon av ungdomspåföljderna varit tillämplig. Detta har gällt såväl om den unge vid tidpunkten för lagföringen fortfarande varit omyndig eller – i än högre grad – om han eller hon då hunnit fylla 18 år.

Som anføres ovan anser vi att ungdomspåföljderna bör vara konstruerade på så sätt att det i princip finns ett tillämbart alternativ i alla situationer.

Det sagda talar för att det möjligen ska finnas ett krav på synnerliga skäl för att döma till fängelse, oavsett om det är villkor-

ligt eller inte. Som vi anför ovan finns det dock undantags-situationer då en ungdomspåföljd inte är lämplig eftersom lag-överträdaren är väl över 18 år vid tidpunkten för lagföringen. För sådana situationer måste det finnas utrymme att döma ut en vuxen-påföljd. Kravet på synnerliga skäl kan därför inte finnas kvar för fängelse som är villkorligt.

### **23.2.6 Det bör krävas synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till sluten ungdomsvård eller till ovillkorligt fängelse**

Hittills har kravet på synnerliga skäl knutits till valet av fängelse som påföljd. Som anförts ovan kan inte detta upprätthållas i ett system där villkorligt fängelse ersätter de icke frihetsberövande påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom. Den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet men blivit väl över 18 år vid tidpunkten för lagföringen bör kunna dömas till villkorligt fängelse eftersom en ungdomspåföljd inte är lämplig för annat än de yngsta lagöverträdarna.

De hittillsvarande begränsade möjligheterna att döma den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet till en frihetsberövande påföljd bör – som vi anför ovan – vara kvar. Det bör anges uttryckligen att det krävs synnerliga skäl för att rätten ska avstå från att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt eller för att döma till sluten ungdomsvård.

### **23.2.7 Huruvida sluten ungdomsvård alltid kan utgöra en tillräckligt ingripande påföljd vid allvarlig brottslighet behandlas i kapitel 26 (Sluten ungdomsvård)**

Sluten ungdomsvård utgör den mest ingripande ungdomspåföljden. Ovan anför vi att den tilltalades ålder vid lagföringen i vissa fall kan innebära att en vuxenpåföljd bör väljas (av lämplighetsskäl). En annan fråga är om behovet av en tillräckligt ingripande påföljd i alla situationer kan tillgodoses inom ramen för ungdomspåföljderna. Den frågeställningen hör nära samman med frågan om på hur lång tid sluten ungdomsvård som ska kunna dömas ut. Vi behandlar detta i kapitel 26 och då även frågan om sluten ungdomsvård alltid kan vara tillämplig som påföljd oavsett brottslighetens svårhet.

### **23.2.8 Huruvida lagöverträdare som fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet ska kunna dömas till en ungdomspåföljd behandlas i kapitel 29 (Lagöverträdare som är 18–20 år)**

Ovan gör vi bedömningen att omyndiga lagöverträdare så långt möjligt ska särbehandlas och dömas till särskilt utformade ungdomspåföljder. Enligt våra direktiv ska vi överväga om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen och påföljdsvalet. Vi behandlar den frågan i kapitel 29, där vi också överväger om, och i så fall i vilken utsträckning, de särskilt utformade ungdomspåföljderna bör vara tillämpliga för lagöverträdare som fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

## 24 Ungdomsvård och ungdomstjänst

### 24.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi utvärdera om syftet med 2007 års reform av ungdomspåföljderna har uppnåtts. Utvärderingen ska inriktas på domstolarnas påföljdsval och innehållet i påföljderna. Vi ska vidare se över var och en av påföljderna slutna ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst. Översynen ska ske mot bakgrund av utvärderingen, de förslag som läggs fram i övriga delar samt de beskrivna problemen med ungdomspåföljderna.

Vi har i kapitel 23 gjort den övergripande bedömningen att tidigare reformer gällande ungdomspåföljderna har fått den önskade effekten och att påföljderna ungdomstjänst, ungdomsvård och slutna ungdomsvård bör finnas kvar som huvudsakliga byggstenar med oförändrat huvudmannaskap. Mot bakgrund av vad som framkommer av Brås utvärdering (se kapitel 22) och vad som i övrigt har framkommit under utredningsarbetet, finns det dock anledning att överväga förändringar gällande påföljderna ungdomstjänst och ungdomsvård – i första hand för att uppnå en större likformighet och ett bättre genomslag för lagstiftarens intentioner. I detta avsnitt överväger vi detta reformbehov.



## 24.2 Samverkan mellan rättsväsendets aktörer och socialtjänsten bör förbättras

**Våra bedömningar:** Det finns ett fortsatt och kontinuerligt behov av såväl central som lokal samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendets aktörer, dvs. Åklagarmyndigheten, polismyndigheterna och domstolarna. Fungerande samverkansformer mellan socialtjänsten och rättsväsendets aktörer måste säkerställas för att kvalitén på yttranden ska kunna upprätthållas och förbättras och för att kunskapen och förståelsen bland de olika aktörerna för varandras roller och uppgifter ska kunna förstärkas.

Det får anses ligga i åklagarrollen för en ungdomsåklagare att ansvara för att det sker samverkansmöten på lokal nivå. Det ligger dock även ett stort ansvar hos socialtjänsten, polismyndigheterna och domstolarna att bidra till en fungerande samverkan.

Det behövs en kontinuerlig tillsyn och uppföljning från myndigheterna centralt för att säkerställa att en ordning med lokal strukturerad samverkan upprätthålls.

**Vårt förslag:** För att säkerställa att samtliga berörda myndigheter medverkar i samverkan gällande frågor om rutiner och handläggning av ärenden gällande unga lagöverträdare, föreskrivs det en skyldighet i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare för myndigheterna att verka för en sådan samverkan och tillse att företrädare för myndigheterna medverkar vid sådan lokal samverkan.

### *Bakgrund*

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare är uppbyggt på så sätt att socialtjänsten i den unges hemkommun är huvudman för huvuddelen av de påföljder som tillämpas för unga lagöverträdare. Denna ordning har stora fördelar och är grundad i en lång tradition. Som vi anför i avsnitt 23.1.3 är vår utgångspunkt att denna ordning ska bestå och att de åtgärder vi överväger i första hand ska syfta till reformeringar inom detta system.

Att hanteringen av unga lagöverträdare är uppdelad mellan rättsväsendet och socialtjänsten innebär dock att det uppstår särskilda

utmaningar. Dels är det fråga om såväl statliga som kommunala organ. Socialtjänsten präglas av en annan kultur än polis, åklagare och domstolar och har som samhällsorgan i mångt och mycket en annan uppgift att fylla. Därtill har socialsekreterare en annan inriktning på sin utbildning och kompetens än rättsväsendets aktörer.

Mot bakgrund av detta har det i många sammanhang framhållits vikten av att det finns fungerande samverkansformer mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten.<sup>1</sup> Ambitionen med samverkan kan sägas vara tvådelad. Dels ska den syfta till en ökad förståelse mellan de olika grupperna för varandras roller och ansvarsområden. Därutöver är en samverkan tänkt att vara kompetenshöjande. Vad som i första hand torde komma i fråga är att handläggare inom socialtjänsten får ökade kunskaper om vilka krav på medverkan som rättsprocessen och verkställigheten av påföljder ställer på dem. I många fall kan givetvis utbyte av erfarenheter och kunskaper både syfta till en ökad ömsesidig förståelse och ökade kunskaper om regelverket och den praktiska hanteringen. Vad vi avser i detta avsnitt är sådan samverkan som gäller rutiner, handläggningsformer och andra allmänna frågor som gäller förfarandet – inte samverkan gällande specifika ärenden.

Ungdomsbrottsutredningen behandlade denna fråga i det betänkande som låg till grund för 2007 års reform.<sup>2</sup> Utredningen konstaterade att tidigare utredningar inte hade ansett att frågan om samverkan borde författningsregleras eller på annat sätt göras obligatorisk. Utvärderingen av 1999 års reform hade dock inte visat att förhoppningarna på en ökad samverkan hade infriats. Ungdomsbrottsutredningen ansåg därför att det borde säkerställas att rutiner skapas som leder till att en samverkan kommer till stånd i landet mellan de olika aktörerna som verkar vid ungdomsbrott. Utredningen konstaterade att socialtjänsten enligt SoL hade fått en skyldighet att ta initiativ till att det kommer till stånd en samverkan kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa. Enligt Ungdomsbrottsutredningen var det då naturligt att socialtjänsten även tog ett huvudansvar för samverkan i fråga om handläggning av ungdomsmål. Utredningen föreslog att det skulle föreskrivas i SoL att socialnämnden ska verka för att tjänstemän inom socialtjänst, polis- och åklagarmyndighet samt domstol vilka handlägger ungdomsärenden och ungdomsmål, regelbundet utbyter erfaren-

<sup>1</sup> SOU 1993:35 del A s. 250 ff, SOU 1999:108 s. 106 ff., Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga, Brå-rapport 2002 publicerad på [www.bra.se](http://www.bra.se).

<sup>2</sup> SOU 2004:122 s. 317 f.

heter på området.<sup>3</sup> Enligt betänkandet skulle diskussioner föras enbart på ett övergripande plan och generellt och inte behandla enskilda ärenden.

I förarbetena till 2007 års reform behandlade regeringen frågan om samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendet<sup>4</sup>. Socialstyrelsen hade i remissomgången påpekat att socialnämnden redan hade skyldighet att ta initiativ till samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Den samverkan som utredningen förordat bestod emellertid enligt regeringen främst av ett utbyte av erfarenheter och kunskaper i ungdomsmål på ett generellt plan. Vid exempelvis samverkansmöten kunde enligt regeringen det tas upp frågor om utformning av yttranden, innebörden av proportionalitetsprincipen, återrapportering m.m., dvs. närmast processuella frågor. Samverkansmötena borde, ansåg regeringen, samla de personer inom socialtjänsten och rättsväsendet som handlägger ungdomsmål. Fokus borde vara på handläggnings- och processuella frågor även om givetvis andra frågor som rör unga lagöverträdare enligt regeringen borde kunna diskuteras. Det var mot den bakgrunden naturligt, vilket även Brå hade pekat på i remissomgången, att det är rättsväsendet som bör ha huvudansvaret för denna samverkan. Enligt regeringens bedömning behövdes därför inte den lagändring som utredningen föreslagit. Regeringen gjorde bedömningen att Åklagarmyndigheten har goda förutsättningar att samla berörda aktörer och förklarade därför i stället att man hade för avsikt att ge myndigheten ett sådant uppdrag, i syfte att förbättra handläggningen av ungdomsmål. Att de till sammankomsterna inbjudna aktörerna medverkar vid mötena torde enligt regeringen kunna förutsättas.

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 gavs Åklagarmyndigheten i uppdrag att, från de utgångspunkter som hade angivits i prop. 2005/06:165, skapa en ordning för förstärkt samverkan på lokal nivå mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten i frågor som rör handläggningen av mål avseende unga lagöverträdare. Enligt uppdraget skulle syftet med den tillskapade ordningen vara att förbättra kvaliteten vid handläggningen av ungdomsmål, bl.a. genom utbyte av erfarenheter och kunskaper. Uppdraget skulle enligt regleringsbrevet redovisas i årsredovisningen för 2007.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> SOU 2004:122 s. 130.

<sup>4</sup> Prop. 2005/06:165 s. 45 f.

<sup>5</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Åklagarmyndigheten, Regeringsbeslut 2006-12-21, s. 7 f.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2007 angavs att det på central nivå hade bildats en nationell samverkansgrupp med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, Rikspolisstyrelsen, Brå samt Socialstyrelsen och att den hade utarbetat ett metodstöd för de lokala samverkansmötena.<sup>6</sup> Vidare angavs i årsredovisningen att samtliga allmänna åklagarkammare under året hade haft ett eller flera samverkansmöten med socialtjänst och polis. Diskussionerna hade bl.a. rört handläggningsrutiner, de olika myndigheternas roller samt frågor om ungdomstjänstens utformning, återrapportering och yttranden enligt 11 § LUL. Bedömningen som gjordes i årsredovisningen var att de lokala insatserna hade lett till en förbättrad samverkan, att insatserna skulle fortsätta under 2008 och detta skulle ha stor betydelse för en mer effektiv handläggning av ungdomsären.

Av kontakter som utredningen haft med Åklagarmyndigheten framgår att myndigheten anser att det uppdrag som gavs i regleringsbrevet för 2007 formellt är avslutat i och med redogörelsen i myndighetens årsredovisning.

Att uppdraget formellt avslutats innebär dock inte att Åklagarmyndigheten har trätt tillbaka från rollen som huvudansvarig för samverkansmöten. Det finns alltså en nationell grupp för myndighetssamverkan. Åklagarmyndighetens regionala representanter består av den samordnande ungdomsåklagaren som har utsetts vid varje åklagarkammare. Dessa åklagare har till uppgift att vara sammankallande i den lokala samverkan samt att vara regional kontaktperson i förhållande till polis och socialtjänst. Uppgifter om vilka de är finns på en lista på Åklagarmyndighetens hemsida. Förutom ungdomsåklagarna kommer det att utses regionala kontaktpersoner för polisen och socialtjänsten. Listan över de regionala kontaktpersonerna kommer att fyllas på löpande vartefter representanterna utsetts.<sup>7</sup>

Riksåklagaren har i september 2010 fattat beslut om en strategi för ungdomsären. I den anges att samverkan med berörda myndigheter i ungdomsären är nödvändig för att uppnå målet att fristerna ska hållas och ska därför ses som en del av kärnverksamheten för en ungdomsåklagare. I strategin anges vidare att

---

<sup>6</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2007 s. 39.

<sup>7</sup> Enligt uppgifter på Åklagarmyndighetens hemsida [www.aklagare.se](http://www.aklagare.se)

en eller flera samverkansansvariga även fortsättningsvis ska utses på varje allmän kammare för ungdomsärendena.<sup>8</sup>

*Brå:s utvärdering m.m.*

Brå har i utvärderingen av 2007 års reform genom den enkät som riktades till alla landets kommuner undersökt frågor om utbildning och samverkan. Av undersökningen framgår att en mycket stor del av dem som arbetar med ungdomsärenden har fått utbildning efter 2007 års reform. Totalt 77 procent av de svarande kommunerna har uppgett att de som arbetar med sådana ärenden har fått utbildning efter reformen. De som främst ansvarade för utbildningsinsatserna var åklagarmyndigheten och därefter socialtjänsten.<sup>9</sup>

Gällande samverkan ger inte utvärderingen en lika positiv bild. Enligt undersökningen uppgav nästan två tredjedelar av kommunerna att de inte har någon strukturerad lokal samverkan med åklagare. Endast en dryg tredjedel uppgav att det finns en strukturerad lokal samverkan. Bland dem som har en strukturerad lokal samverkan uppgav 70 procent att samverkan hade utvecklats efter reformen 2007.

Frågor om kompetensutveckling och samverkan har även tagits upp vid de olika seminarier som utredningen har medverkat i eller anordnat. Vid det erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som Utvecklingscentrum Stockholm anordnade<sup>10</sup> framfördes att en samverkansansvarig åklagare kan ha ansvaret för många kommuner och att det kan saknas resurser för samverkan. Vidare framfördes att det är en hög personalomsättning på socialtjänsten. Vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade<sup>11</sup> framkom bilden att samverkan mellan myndigheterna fungerar olika väl i olika delar av landet. Även där framfördes att stor personalomsättning hos socialtjänsten kan göra det svårt att upprätthålla kompetens, även om det sker samverkan. Vid det seminarium med ungdomsåklagare som utredningen anordnade<sup>12</sup> framfördes att socialtjänsten inte alltid kommer till de samverkansmöten som

<sup>8</sup> Strategi för ungdomsärenden, Åklagarmyndigheten september 2010, s. 5. Se även Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, januari 2010, s. 24.

<sup>9</sup> Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 44 ff.

<sup>10</sup> Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

<sup>11</sup> Seminarium den 23 september 2010.

<sup>12</sup> Seminarium den 13 maj 2011.

åklagarna bjuder in till och att det sålunda även måste läggas ett ansvar på socialtjänsten att det kommer till stånd en samverkan. Vidare framfördes att frågor om exempelvis vad ett yttrande ska innehålla och yttrandenas funktion blir bäst belysta och de praktiska effekterna av mötena blir större om även domare medverkar vid mötena. Det framfördes att domare emellertid inte alltid är intresserade av att medverka.

#### *Våra överväganden*

Vi delar den uppfattning som framförts i många andra sammanhang att samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten – syftande till erfarenhetsutbyte, kunskapsförmedling och kompetenshöjning – är en nyckelfråga för att det gemensamma ansvar som finns för hanteringen av unga lagöverträdare ska kunna fungera tillfredsställande.

Det uppdrag som gavs till Åklagarmyndigheten i samband med 2007 års reform blev – såvitt vi kan bedöma – genomfört till fullo. Av uppgifter från Åklagarmyndigheten framgår att det numera finns en struktur inom Åklagarmyndigheten för att samordna lokal samverkan genom att det på varje åklagarkammare ska finnas en samordningsansvarig ungdomsåklagare. Samverkan har också i myndighetens egna åtgärdsplaner och strategier lyfts fram som en del av kärnverksamheten och som en av huvuduppgifterna för ungdomsåklagare.

Det får anses ingå i åklagarrollen för ungdomsåklagare att tillse att det kommer till samverkansmöten på lokal nivå. För att det ska vara praktiskt möjligt att regelbundet ha samverkansmöten, krävs det att denna fråga prioriteras och att den åklagare som är samverkansansvarig genom fördelningen av arbetet på åklagarkammaren ges möjlighet att arbeta tillräckligt med samverkansfrågorna.

Utifrån detta förefaller det finnas förutsättningar för att ordningen med en lokal samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten ska kunna ha gott genomslag i hela landet.

Att det förhåller sig på det sättet motsägs dock av Brå:s utvärdering. Enligt den uppger två tredjedelar av kommunerna att de inte har någon strukturerad lokal samverkan med åklagare. Att inte samverkan sker på alla orter och att det finns flera problem behäftat med samverkan bekräftas därtill i någon mån vid de seminarier som utredningen har medverkat i eller anordnat.

Mot bakgrund av Åklagarmyndighetens arbete och nuvarande fokus på samverkansfrågor finns det visserligen anledning att sätta frågetecken vid om det verkligen förekommer lokal strukturerad samverkan i en så begränsad omfattning som en tredjedel av kommunerna. Formerna för samverkan kan värderas på olika sätt och nivån för att den ska anses vara ”strukturerad” sätts högre i vissa kommuner än andra. Av uppgifter från åklagare framgår att intresset för samverkan inte är stort i alla kommuner. Det kan därför inte uteslutas att den samverkan – eller försök till samverkan – som sker inte i alla fall har kommit till allas kännedom på kommunens socialtjänst. Trots dessa reservationer måste rimligen resultatet av Brå:s rapport tolkas på så sätt att det i en stor del av kommunerna inte finns någon fungerande lokal samverkan i strukturerad form mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten.

Genomförandet av den nyligen antagna åtgärdsplanen och strategin inom Åklagarmyndigheten kan innebära att det framöver kommer att bli en förbättring. Frågan är om det inom ramen för utredningen finns anledning att överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa en fungerande samverkan.

För det första kan framhållas att det inte endast är Åklagarmyndighetens och – på lokal nivå – de särskilt utsedda åklagarnas ansvar att det kommer till en fungerande samverkan. Samverkan med socialtjänsten förutsätter givetvis att handläggare hos socialtjänsten aktivt medverkar. Det är ett ansvar för socialnämnden att även socialtjänsten prioriterar samverkan med rättsväsendets myndigheter och att de som handlägger ärenden som rör unga lagöverträdare också ges tid och möjlighet att delta vid samverkansmöten och dylikt. Att det är en hög personalomsättning hos socialtjänsten ökar behovet av att socialnämnden kontinuerligt arbetar med dessa frågor.

Det är också viktigt att domstolarna medverkar i den lokala samverkan. Genom att tillföra domstolens perspektiv ökar förståelsen för vad som är viktigt gällande exempelvis yttranden och åtgärdsförslag. Polisens roll under förundersökningen gör att det även är viktigt att Polismyndigheterna är med i en sådan samverkan.

Alla parter måste sålunda medverka i samverkan. Vad som kan övervägas är om det finns sätt att säkerställa detta.

Vad som skulle kunna övervägas är att ge Åklagarmyndigheten ett nytt uppdrag att tillse att det finns en lokal strukturerad samverkan. Det finns dock redan en struktur för lokal samverkan. Uppenbarligen är detta också en fråga som prioriteras av myndig-

heten och vi uppfattar att Åklagarmyndigheten anses sig ha ett huvudansvar för att det kommer till en central och lokal samverkan. Vad som påkallas är en kontinuerlig uppföljning och tillsyn inom Åklagarmyndigheten – inte minst mot bakgrund av vad som framgår av Brå:s rapport.

Huruvida enskilda socialsekreterare medverkar i samverkansmöten kan i vissa fall vara beroende på de lokala förhållandena och vilka prioriteringar kommunen gör. Detsamma kan gälla för domstolarnas och Polismyndighetens medverkan i samverkansmöten. För att säkerställa att alla myndigheter medverkar och tar del i samverkan, kan det övervägas att lagreglera denna fråga.

Ungdomsbrottsutredningen föreslog en lagreglering, med innebörden att socialnämnden skulle verka för att tjänstemän inom socialtjänst, polis- och åklagarmyndighet samt domstol vilka handlägger ungdomsärenden och ungdomsmål skulle regelbundet utbyta information och erfarenheter på området.<sup>13</sup> Som beskrivs ovan var dock den utredningens uppfattning att socialtjänsten skulle ha ett huvudansvar för frågan om samverkan.

Vår uppfattning är att den ordning som nu har etablerats ska bestå, dvs. att Åklagarmyndigheten och de särskilda ungdomsåklagarna ska ha ansvaret att initiera och sammankalla till samverkansmöten. För att det ska fungera förutsätts dock ett aktivt deltagande och en kontinuitet från alla berörda myndigheter. Med hänsyn till den betydelse samverkan har i ett system där socialtjänsten och rättsväsendet är beroende av varandra och mot bakgrund av att det uppenbarligen i många kommuner inte finns någon fungerande samverkan, anser vi att det är motiverat med en lagreglering av frågan.

En sådan lagreglering bör lämpligen rikta sig till alla berörda myndigheter; Socialnämnderna, Åklagarmyndigheten, polismyndigheterna och domstolarna. Bestämmelsen bör införas i LUL och utformas som en skyldighet för de berörda myndigheterna att verka för att en lokal samverkan kommer till stånd och tillse att företrädare för myndigheterna medverkar vid sådan samverkan.

---

<sup>13</sup> SOU 2004:122 s. 130.



## 24.3 Ungdomsvård

### 24.3.1 Tillämpningsområdet för ungdomsvård bör bli mer enhetligt

**Våra bedömningar:** Det nuvarande tillämpningsområdet för ungdomsvård bör behållas. Det finns dock en risk för att "särskilt behov av vård eller annan åtgärd" tolkas alltför snävt och att det särskilda vårdbehovet inte uppmärksammas under socialtjänstens utredningsarbete.

Det finns därtill en risk att begreppet "särskilt behov av vård eller annan åtgärd" tolkas på olika sätt i olika kommuner och att påföljdens tillämpningsområde därför inte tillämpas på ett enhetligt sätt.

Kravet på *särskilt* vårdbehov gör att ungdomsvård inte är en tillämplig påföljd för många unga lagöverträdare, även sådana med ett visst vårdbehov. Detta måste beaktas vid utformningen av påföljdssystemet i övrigt.

Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av begreppet "särskilt behov av vård eller annan åtgärd". Utbildning och regional samverkan kan också göra att begreppet tolkas mer enhetligt i olika kommuner.

**Vårt förslag:** Det tydliggörs i socialtjänstlagen (2001:453) att det är socialnämndens ansvar att det görs en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder som syftar till att motverka en ogynnsam utveckling när det hämtas in ett yttrande enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

#### *Bakgrund*

Innan 2007 års reform förutsatte påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten att den unge kunde bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU (se närmare om bakgrunden i avsnitt 20.1.4). Genom införandet av ungdomsvård som den nya överlämnandepåföljden, ändrades tillämpningsområdet till att omfatta dem som har ett *särskilt behov* av vård eller annan åtgärd enligt

SoL eller LVU. Vården och åtgärderna ska enligt den nya lydelsen syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Utgångspunkten för reformen var att överlämnandepåföljden i större utsträckning skulle reserveras för dem med ett egentligt vårdbehov.<sup>14</sup> Tillämpningsområdet för påföljden borde därför avgränsas på ett sådant sätt att kravet på den unges behov av vård eller andra åtgärder skärptes.

Ungdomsbrottsutredningen hade föreslagit att avgränsningen skulle anknyta till risken för fortsatt brottslighet; att påföljden skulle dömas ut om den unge hade behov av vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU för att inte göra sig skyldig till fortsatt brottslighet.<sup>15</sup>

Regeringen anslöt sig till den kritik mot förslaget som hade framförts i remissomgången, nämligen att det kunde vara svårt att urskilja vilka insatser som görs för att förebygga brott och vilka som görs för att förebygga andra sociala problem samt att det är svårt för socialnämnden att på individnivå göra riskbedömningar. Risken för fortsatt brottslighet borde enligt regeringen lyftas fram vid tillämpningen av påföljden. Det fick enligt förarbetena dock inte bli fråga om att utesluta en ung person med ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder från ungdomsvård, i de fall en risk för fortsatt brottslighet inte kunde befaras.

Påföljden skulle – i likhet med tidigare – syfta till att återföra den unge till ett socialt välfungerande liv. Det uttrycktes i lagtexten på så sätt att vården och åtgärderna ska syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Utformningen av bestämmelsen borde enligt förarbetena medföra en något striktare tillämpning av påföljden än tidigare. Även fortsättningsvis förväntade sig dock regeringen att påföljden skulle få ett brett tillämpningsområde. I förarbetena angavs vissa hållpunkter vid bedömningen av vad som kan anges utgöra ett särskilt vårdbehov:<sup>16</sup>

1. Att den unge är brottsaktiv eller har missbruksproblem bör tala starkt för att det föreligger ett särskilt behov av socialtjänstens insatser.

---

<sup>14</sup> Prop. 2005/06:165 s. 55.

<sup>15</sup> SOU 2004:122 s. 64.

<sup>16</sup> Prop. 2005/06:165 s. 56 f och 130.

2. Påföljden bör inte primärt användas för de unga lagöverträdare vars behov av vård eller andra åtgärder är så begränsade att det kan tillgodoses inom ramen för exempelvis en ungdomstjänst.
3. Risken för fortsatt brottslighet bör lyftas fram vid tillämpningen av påföljden.
4. Vad som närmast avses är ett vårdbehov som inte kan bedömas som mindre.
5. När det gäller insatser med stöd av 3 § LVU, de s.k. beteendefallen, torde det särskilda vårdbehovet vara uppfyllt.

#### *Har det blivit en rimlig avgränsning?*

Syftet med de nya kriterierna för ungdomsvård var att avgränsa tillämpningsområdet till de ungdomar som har ett egentligt vårdbehov. Avgränsningen ska ses i samband med införandet av ungdomstjänst som självständig påföljd. Därigenom infördes ett alternativ för de ungdomar som inte har ett vårdbehov eller där vårdbehovet inte är så uttalat. Utifrån Brå:s utvärdering kan övervägas om utfallet av 2007 års reform blivit rimligt och i enlighet med vad som var åsyftat.

Genomslaget för den nya avgränsningen kan för det första bedömas genom kriminalstatistiken. Av Brå:s rapport framgår att andelen unga – bland lagföringar i domstol – som döms till ungdomsvård har halverats i förhållande till den andel som tidigare dömdes till överlämnandepåföljden.<sup>17</sup> Från att tidigare utgjort cirka 40 procent av lagföringarna utgör det efter 2007 års reform cirka 20 procent. Samtidigt döms cirka 40 procent till ungdomstjänst. Ett rimligt antagande är att en stor grupp som tidigare skulle ha dömts till överlämnandepåföljden i dag bedöms sakna ett särskilt vårdbehov och i stället döms till ungdomstjänst.

Att den andel som döms till överlämnandepåföljden har minskat talar för att den nya avgränsningen har fått ett tydligt genomslag. Det åsyftade genomslaget kan dock även höra samman med att det sker en korrekt ”sortering”; att minskningen innebär att det är de mest vårdbehövande som döms till ungdomsvård och de mindre vårdbehövande som utesluts. Brå:s utvärdering ger inget tydligt svar på om så är fallet.<sup>18</sup> Den grupp som döms till ungdomsvård är

---

<sup>17</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 22.

<sup>18</sup> A. rapport s. 38 ff.

inte mer brottsbelastad än vad som tidigare gällde för den grupp som dömdes till överlämnandepåföljden. Andelen som tidigare varit placerade enligt SoL eller LVU är också densamma. En något större andel av de ungdomar som döms till ungdomsvård i dag är dock tidigare kända av socialtjänsten. De vårdinsatser som föreslås inom ramen för ungdomsvården är också desamma som tidigare.

Att den grupp som döms till ungdomsvård inte förefaller ha en större social problematik jämfört med den grupp som tidigare dömdes till överlämnandepåföljden, talar mot att "sorteringen" sker på rätt sätt. Å andra sidan är indikatorerna på vårdbehov mindre framträdande i den grupp som döms till ungdomstjänst.<sup>19</sup> Detta talar för att minskningen av den andel som får vårdpåföljden i huvudsak faktiskt har skett på så sätt att de med störst vårdbehov döms till ungdomsvård och de med ett mindre framträdande sådant behov döms till ungdomstjänst. Det är också svårt att tänka sig att minskningen skett på andra grunder än bedömningen av vårdbehovet. Att det dock inte tillämpas konsekvent över landet – vilket kan sägas vara ett särskilt problem oberoende av var man önskar att ribban ska ligga för tillräckligt vårdbehov – återkommer vi till nedan.

Frågan som kan ställas är om avgränsningen av tillämpningsområdet av ungdomsvården blivit rimlig eller om området nu är för snävt.

Att det skett en så betydande minskning som en halvering av den andel som döms till vårdpåföljden, kan möjligen tala för att avgränsningen blivit snäv. Brå anför i sin bedömning att det är en anmärkningsvärd minskning och ifrågasätter om lagstiftaren tänkt sig en så drastisk utveckling i och med införandet av kravet på ett särskilt vårdbehov.<sup>20</sup>

Av Brå:s rapport framgår att nästan hälften av dem som döms till ungdomstjänst och som socialtjänsten bedömt inte har ett särskilt vårdbehov är tidigare kända av socialtjänsten. En dryg fjärdedel har tidigare fått insatser och nästan en av tio har tidigare varit placerade. Brå anför i rapporten att förekomsten av indikatorer på vårdbehov bland ungdomar som inte bedömts ha ett sådant behov tyder på att ungdomstjänst överutnyttjas i den meningen att även ungdomar med ett behov av socialtjänstens insatser döms till ungdomstjänst.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> A. rapport s. 34 ff.

<sup>20</sup> A. rapport s. 10.

<sup>21</sup> A. rapport s. 35.

Vid det erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som Åklagarmyndigheten arrangerade och som utredningen deltog i framfördes att socialtjänsten ibland tolkar innebörden av ”särskilt vårdbehov” alltför snävt och att gränsen för vilka lagöverträdare som får hjälp av socialtjänsten därför sätts alltför högt.<sup>22</sup> Liknande erfarenheter framfördes vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade.<sup>23</sup> Bland annat anfördes att det kan förekomma haschmissbruk hos ungdomar för vilka socialtjänsten föreslår ungdomstjänst i stället för ungdomsvård och att man i vissa fall kan ”se mellan raderna” att det finns ett vårdbehov. Vid det seminarium för socialsekreterare som utredningen anordnade<sup>24</sup> framfördes att man innan reformen möjligen tänkte att alla som begått brott har behov av vård men att man nu ser till helhetsbilden och att det finns skillnader mellan olika ungdomar.

I Brå:s utvärdering har socialtjänsten i de olika kommunerna tillfrågats vad som utmärker ett särskilt vårdbehov.<sup>25</sup> Brå:s rapport ger i denna del stöd för att vårdbehovet ges olika tolkningar i olika kommuner – något vi återkommer till nedan. Svaren kan därtill tala för att tolkningen i vissa fall innebär en ganska snäv tillämpning av vad ett särskilt vårdbehov kan innebära. Enligt vår bedömning kan det sättas frågetecken för om det – som mer än hälften av svaren ger uttryck för – ska sättas likhetstecken mellan *särskilt* vårdbehov och *omfattande* vårdbehov. Att behovet är omfattande indikerar att det påkallas mycket stora insatser från socialtjänstens sida. Enligt vår mening torde lagstiftaren ha avsett att en ung lagöverträdare kan ha ett särskilt vårdbehov även om det inte påkallas mycket stora insatser. Det avgörande enligt vår mening är att det kan konstateras ett *reellt* vårdbehov som kan mötas med de insatser som socialtjänsten har tillgång till, dvs. att det inte bara förutsätts att brottsligheten i sig är tillräckligt för att konstatera ett särskilt vårdbehov. Bedömningen måste utgå från om det finns individuellt bedömda riskfaktorer för fortsatt brottslighet och annan ogynnsam utveckling. Brottsligheten i sig – särskilt om det är fråga om allvarlig brottslighet – kan naturligtvis utgöra en faktor vid den bedömningen men behöver å andra sidan heller inte utgöra det.

Att lagstiftaren gjort en avgränsning till särskilt vårdbehov bör enligt vår bedömning få genomslag på det sättet att det ska finnas

---

<sup>22</sup> Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

<sup>23</sup> Seminarium den 23 september 2010.

<sup>24</sup> Seminarium den 14 februari 2011.

<sup>25</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 73.

ett egentligt vårdbehov som motiverar insatser som bestäms vid en individuell bedömning. Denna avgränsning innebär dock enligt vår mening inte med självklarhet att vårdbehovet måste bedömas som omfattande.

Än mer olyckligt blir det om särskilt vårdbehov anses motsvara vad som förutsätts för ett placeringsbehov enligt LVU. Den avgränsningen görs i fem procent av kommunerna enligt Brå:s undersökning. Enligt vår bedömning är det uppenbart att detta inte är vad lagstiftaren avsåg.

Av enkäten framgår att omkring fem procent av de svarande anser att ungdomsvård blir aktuell då ungdomstjänst visar sig vara olämplig för den unge, dvs. att förutsättningarna för ungdomstjänst prövas innan frågan om ungdomsvård blir aktuell. Enligt vår uppfattning är detta en missuppfattning av lagstiftningen. I många fall kan tillämpningsområdena för ungdomstjänst och ungdomsvård visserligen sammanfalla, på så sätt att den som är lämplig för ungdomstjänst också har ett särskilt vårdbehov. Utgångspunkten ska då vara att ungdomsvård ska väljas. Endast om det inte finns anledning att döma till ungdomsvård bör påföljden bestämmas till ungdomstjänst.<sup>26</sup> Om ungdomstjänst ges företräde framför ungdomsvård får inte lagstiftningen det tänkta genomslaget.

Att bedömningen av vad som utgör ett särskilt vårdbehov i vissa fall görs för snävt och med felaktiga utgångspunkter – enligt den samlade bedömning vi gör ovan – innebär att det kan övervägas om kriterierna bör ändras. Det finns dock flera skäl som talar mot att föreslå en sådan förändring. De nya kriterierna för vårdpåföljden har lett till att andelen som fått vårdpåföljd minskat, vilket också var avsikten. Av våra direktiv torde följa att utgångspunkten är att vi ska behålla den ordning som gäller efter 2007 års reform; att reservera vårdpåföljden för dem med ett reellt vårdbehov. Enligt vår bedömning är en sådan avgränsning också välmotiverad och stärker trovärdigheten för såväl ungdomsvården som ungdomstjänsten som påföljder. En mildring av rekvisiten skulle riskera att innebära en återgång till vad som gällde tidigare, då själva förekomsten av brott var tillräckligt för att anta att det fanns skäl för åtgärder enligt socialtjänstlagen och det blir en i alla lägen tillämplig påföljd. Någon ändring av kriterierna bör därför enligt vår bedömning inte göras.

---

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:165 s. 76.

*Tillämpas kriterierna för vårdbehovet konsekvent?*

Som återges ovan, visar Brå:s utvärdering att socialtjänsten i olika kommuner gör olika tolkningar av vad som avses med ett särskilt vårdbehov. Utöver vad som anges där beskriver en tredjedel av de svarande att vårdbehovet prövas utifrån en riskbedömning. Av utvärderingen framgår vidare att det råder samsyn om att missbruk ska ses som en indikator på ett vårdbehov. Det råder därtill en förhållandevis stor enighet om att en faktor som bidrar till att ungdomsvård föreslås är att den unge är tidigare känd hos socialtjänsten. Det råder inte lika stor enighet kring om hur det påverkar att den unge har en pågående eller en tidigare insats hos socialtjänsten. Huruvida tidigare placering och psykiatrisk diagnos utgör kriterier för ett särskilt vårdbehov råder det också stor oenighet om.<sup>27</sup>

I Brå:s utvärdering har det gjorts en jämförelse mellan landets olika tingsrätter när det gäller andelen ungdomar som under åren 2008 dömdes till ungdomsvård och ungdomstjänst.<sup>28</sup> Andelen som dömdes till ungdomstjänst som självständig påföljd varierar mellan 21 procent och 68 procent och andelen som dömdes till ungdomsvård varierar mellan 10 procent och 53 procent. Enligt Brå:s rapport visar jämförelsen på så anmärkningsvärt stora skillnader i andelen som dömdes till de olika påföljderna att det framstår som orimligt att det beror på skillnader i vårdbehov mellan ungdomar i olika tingsrättsområden. Enligt Brå:s bedömning beror den stora variationen på socialtjänstens olika bedömningar av vad som utgör ett särskilt vårdbehov.

Brå:s utvärdering talar entydigt för att det finns betydande skillnader i hur begreppet särskilt vårdbehov tolkas, hur snävt och efter vilka kriterier. Det kan – som anges ovan – innebära att ungdomsvård får ett snävare tillämpningsområde än vad som var avsett och att unga med ett reellt vårdbehov i stället döms till ungdomstjänst. Att bedömningen av vårdbehovet sker på olika sätt i olika kommuner utgör dock i sig ett problem, oavsett om det innebär en för snäv eller en för vid tillämpning. Den straffrättsliga lagstiftningen bör så långt möjligt leda till att lika fall behandla lika, oberoende av var den tilltalade bor. Det är därför olyckligt om olika bedömningar i olika kommuner av kriterierna för ett särskilt vårdbehov gör att denna likabehandling i viss mån blir satt ur spel.

---

<sup>27</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 75.

<sup>28</sup> A. rapport s. 27 f.

*Socialnämndens skyldighet att göra en bedömning av det särskilda vårdbehovet bör regleras i socialtjänstlagen*

Det torde vara så att domstolarna sällan går emot socialtjänstens bedömning av om det finns ett särskilt vårdbehov. Detta är enligt vår mening också rimligt. Det är socialtjänsten som har kompetensen att bedöma den unges sociala situation och hans eller hennes behov av särskilda insatser. Endast om det vid huvudförhandlingen framkommer helt nya uppgifter torde det förekomma att tingsrätten underkänner socialtjänstens bedömning att det inte finns något vårdbehov och beslutar om att inhämta ytterligare utredning. Det faller därför ett stort ansvar på socialnämnden att begreppet ges en riktig och enhetlig tolkning. Mot den bakgrunden bör det anges särskilt i SoL att socialnämnden ansvarar för att det görs en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt, i de fall det begärts in ett yttrande enligt 11 § LUL.

Det bör även förtydligas i SoL att socialnämnden alltid ska inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när en begäran från åklagaren om yttrande kommer in, men att yttrandet till åklagare kan begränsas till att bedöma det särskilda vårdbehovet och i förekommande fall föreslå åtgärder enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan. Att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL ska inledas när det inkommer en begäran om yttrande från åklagare torde redan ske regelmässigt och följer av de skyldigheter som följer av SoL.<sup>29</sup>

I författningskommentaren till den nya 11 kap. 1 a § SoL anger vi närmare vilka utgångspunkter som socialnämnden bör iaktta när bedömningen av det särskilda vårdbehovet görs. Ett sådant förtydligande bör kunna leda till att Socialstyrelsen utfärdar allmänna råd och/eller föreskrifter som även de medverkar till att säkerställa att begreppet särskilt vårdbehov ges en enhetlig tolkning i linje med lagstiftarens ambitioner.

I avsnitt 24.2 ovan lyfter vi fram vikten av lokal samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendets aktörer samt behovet av kontinuerliga utbildningsinsatser. En större samsyn gällande kriterierna för ett särskilt vårdbehov kan enligt vår bedömning uppnås även genom sådana åtgärder. De brister som framgår gällande samsynen på detta område visar särskilt på vilket behov det finns av sådan samverkan och utbildning. Även inom ramen för regional

---

<sup>29</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, s. 72.



samverkan bör tillämpningen av denna reglering behandlas, vilket kan medföra en mer enhetlig tolkning i olika kommuner.

### 24.3.2 Brottslighetens art bör inte beaktas vid valet av ungdomsvård som påföljd

**Vårt förslag:** Vid bedömningen av om ungdomsvård är en tillräckligt ingripande påföljd ska inte hänsyn tas till brottslighetens art.

Enligt 32 kap. 1 § BrB får ungdomsvård dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

I avsnitt 15.2 redogör vi för närmare för rekvisitet brottslighetens art som faktor vid påföljdsvalet.

Motsvarande reglering fanns, efter 1999 års reform, gällande överlämnande till vård inom socialtjänsten. Regleringen motiverades med att kravet på proportionalitet borde ske på ett mer uttalat sätt än tidigare och att principen om proportionalitet skulle få ett större genomslag.<sup>30</sup> Frågan om när ett överlämnande skulle kunna ske – mot bakgrund av socialtjänstens planerade insatser – vid brottslighet av lindrigare slag respektive vid allvarigare och mer omfattande brottslighet behandlades i allmänmotiveringen. I förarbetena berördes dock inte särskilt hur hänsynstagande till brottslighetens art skulle göras. När överlämnandepåföljden genom 2007 års reform kom att benämnas ungdomsvård, anfördes i förarbetena endast att de ändrade kriterierna för påföljden inte var avsedda att innebära någon ändring av kravet att de planerade åtgärderna ska stå i proportion till det eller de brott som begåtts med beaktande av brottets straffvärde, art och eventuell tidigare brottslighet.<sup>31</sup>

I praxis har betydelsen av brottslighetens art för förutsättningarna att välja ungdomsvård som påföljd prövats i NJA 2009 s. 121. HD anförde i det fallet att som utgångspunkt bör gälla att en tilläggsföljd i form av ungdomstjänst normalt inte kan anses motiverad om straffmättningsvärdet understiger sex månaders fängelse. Straffmättningsvärdet i det fallet uppgick till fängelse fem månader. Brottet (rån) hade dock innefattat våld och hot av sådant

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:96 s. 148 och 199.

<sup>31</sup> Prop. 2005/06:165 s. 57 f.

slag att brottets art enligt HD talade för en tilläggsåtgärd. För att åtgärden skulle vara tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens art förenades ungdomsvården med 85 timmars ungdomstjänst.

Brottslighetens art utgör enligt 32 kap. 2 § BrB inte något hinder mot att välja ungdomstjänst som åtgärd. Bedömningen av om ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande åtgärd ska avgöras uteslutande utifrån brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet. I författningskommentaren anges specifikt att enbart brottets art inte är ett hinder mot att döma till ungdomstjänst.<sup>32</sup> Vidare framhålls i allmänmotiveringen att det bör finnas ett förhållandevis stort utrymme för domstolen att välja ungdomstjänst som åtgärd när det är fråga om ett brott vars art är sådan att det annars finns anledning till ett kort frihetsberövande straff.<sup>33</sup> I rättsfallet NJA 2007 s. 624 har åtgärden för mened bestämts till ungdomstjänst utan hänsynstagande till brottets art vid bestämmandet av antalet timmars ungdomstjänst.

I kapitel 9–12 föreslår vi en reformering av åtgärdsystemet för vuxna lagöverträdare genom att åtgärden, i de fall där inte ett rent bötesstraff är tillräckligt, alltid ska bestämmas till fängelse och att fängelsestraff under ett år enligt huvudregeln ska dömas ut villkorligt. Såsom utvecklas i avsnitt 15.3 leder våra förslag till att begreppet brottslighetens art kommer att sakna betydelse för åtgärdsbestämningen och sålunda inte ska tillmätas betydelse för frågan om ett fängelsestraff ska dömas ut villkorligt eller ovillkorligt. Dessa överväganden har bäring även på åtgärderna för unga lagöverträdare. Därtill skulle det bli ett haltande och ologiskt system om brottslighetens art behölls som ett skäl att beakta vid åtgärdsbestämningen för unga lagöverträdare om det inte ska vara det för vuxna. Den ändringen bör därför göras att det vid bedömningen av om ungdomsvård är tillräckligt ingripande inte längre ska tas hänsyn till brottslighetens art. Det bör i praktiken leda till att utrymmet för ungdomsvård ökar något, vilket i sig är en önskvärd utveckling enligt vår mening.

---

<sup>32</sup> A. prop. s. 132.

<sup>33</sup> A. prop. s. 76.

### 24.3.3 Ungdomsvård bör kunna dömas ut även när vården redan är genomförd vid tidpunkten för huvudförhandlingen

**Vårt förslag:** Att de åtgärder som följer av ungdomskontraktet eller vårdplanen redan har fullgjorts i sin helhet vid tidpunkten för lagföringen ska inte utgöra något hinder mot att döma till ungdomsvård. Rätten får då förordna att påföljden ska anses verkställd.

#### *Bakgrund*

När en underårig person är misstänkt för brott, följer det av SoL att socialtjänsten har en skyldighet att överväga om det finns anledning att vidta åtgärder. Detta gäller oberoende av om den unge kommer att bli föremål för lagföring och oberoende av om det kommer en begäran från åklagaren om yttrande enligt 11 § LUL. Om det inkommer en begäran om yttrande från åklagare ska socialnämnden inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL (vilket vi föreslår ovan i avsnitt 24.3.1 ska förtydligas i SoL).

Sålunda kan det med anledning av misstänkt brottslighet – särskilt om den unge redan i ett tidigt skede medger delaktighet i den misstänkta brottsligheten – sättas in olika former av programverksamhet, samtalsstöd eller andra åtgärder oberoende av den rättsliga processen. I andra fall kan begäran om yttrande initiera en process som leder till att åtgärder skyndsamt sätts in. Att socialtjänsten arbetar utifrån kraven i SoL innebär sålunda att dessa åtgärder inte anstår till dess lagföringen har skett, i de fall det bedöms att det finns behov och förutsättningar att vidta åtgärder.

Om åklagaren därefter inhämtar ett yttrande enligt 11 § LUL kan åtgärder som redan initierats och igångsatts utgöra det ungdomskontrakt eller den vårdplan som föreslås i yttrandet. Med hänsyn till de skyndsamhetskrav som åligger åklagaren att väcka åtal torde detta i de flesta fall inte inträffa. Som anges i avsnitt 24.3.8 är den vanliga situationen snarare att den tid socialtjänsten har till sitt förfogande för att föreslå åtgärder innan tidpunkten för huvudförhandlingen är för kort. I de fall åtgärder har initierats och igångsatts redan innan beslut i åtalsfrågan fattats finns det ofta förutsättningar för åtalsunderlåtelse.

I vissa fall – då åtal väcks – kan dock gången bli sådan att socialtjänsten redan har kommit långt i sitt arbete vid tidpunkten för

huvudförhandlingen. Det kan vara då den unge och dennes behov redan är väl kända av socialtjänsten. Det kan därtill vara så att brottsutredningen och tillkommande misstankar innebär att fristen i 4 § LUL överträds och det dröjer en förhållandevis lång tid innan det hålls huvudförhandling. I sådana situationer kan de åtgärder som föreslås i ungdomskontraktet redan ha påbörjats vid tidpunkten för huvudförhandlingen, varvid det återstår endast något eller några moment. I vissa fall kan den tid som förflyter mellan det att socialtjänsten initierar åtgärder, upprättar ett yttrande med åtgärdsförslag och slutligen förslaget behandlas vid en huvudförhandling, vara så pass utsträckt att åtgärderna som föreslås i ungdomskontraktet (eller möjligen även i vårdplanen) i sin helhet är avslutande vid tidpunkten för huvudförhandlingen.

Vid de kontakter utredningen har haft med domare, åklagare och socialsekreterare har det uppmärksammats att detta kan utgöra ett problem. Det finns en viss osäkerhet om det är möjligt att döma till ungdomsvård – och då enligt 32 kap. 1 § BrB tredje stycket föreskriva att den unge ska följa ett ungdomskontrakt – när de åtgärder som omfattas av kontraktet helt eller delvis redan är fullgjorda. Åtminstone om åtgärderna är helt slutförda, finns det goda skäl att hävda att det enligt dagens lagstiftning knappast är möjligt att döma ut ungdomsvård som påföljd. Detta eftersom det knappast är förenligt med lagtexten att föreskriva att den unge ska medverka i något som redan är avslutat och sålunda inte längre går att medverka till. Det kan därtill vara förvirrande för den unge vad domen innebär, om den föreskriver vissa skyldigheter som redan är infriade.

Många domare delar uppfattningen att det inte är möjligt att döma ut ungdomsvård i sådana situationer. Det torde samtidigt förekomma – eftersom rättsläget knappast är klart – att påföljden bestäms till ungdomsvård även i sådana fall.

Om däremot åtgärderna har påbörjats vid tidpunkten för huvudförhandlingen utan att då ännu ha avslutats, torde de flesta anse att det inte föreligger hinder mot att döma ut ungdomsvård. Även i dessa fall kan det möjligen invändas att det kan framstå som svår-förklarligt för den enskilde och svårförenligt med lagtexten att i en dom – vars föreskrift om påföljd till sin natur är framåtsyftande – innehåller moment som redan är verkställda.

*Att de åtgärder som följer av ungdomskontraktet eller vårdplanen redan har fullgjorts i sin helhet vid tidpunkten för lagföringen bör inte utgöra något hinder mot att döma till ungdomsvård*

Att det i vissa fall bedöms som oförenligt med lagtexten att döma till ungdomsvård om de åtgärder som föreslås redan är fullgjorda vid tidpunkten för huvudförhandlingen, kan enligt vår mening leda till betänkliga konsekvenser. Resultatet blir då att den unge ådöms en annan påföljd än den ungdomsvård som föreslagits, exempelvis ungdomstjänst eller böter. Utifrån ett rättviseperspektiv kan det framstå som olyckligt. Om de åtgärder som den unge redan undergått och som socialtjänsten givit formen av ett ungdomskontrakt hade bedömts som tillräckligt ingripande så hade dessa kunnat vara en godtagbar reaktion på brottsligheten. Att den unge – på grund av den tid som förflutit fram till huvudförhandlingen – ådöms en annan påföljd trots att han eller hon också undergått åtgärderna i det föreslagna kontraktet kan då framstå som orättvist och ologiskt. Om det är två unga i samma mål och den ene medverkat till åtgärderna innan huvudförhandlingen och av den anledningen ådöms ungdomstjänst, medan den andre genom en dom på ungdomsvård åläggs att medverka till de åtgärder som målskamraten redan utfört, blir denna orättvisa särskilt uppenbar och svårförklarlig.

Att den straffrättsliga reaktionen kommer så snabbt som möjligt efter brottet är centralt och en av de viktigaste målsättningarna för rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare. Det är därtill viktigt att de åtgärder som bedöms erforderliga utifrån ett behovsperspektiv vidtas så snart som möjligt efter det att ett brott begåtts och dessa behov synliggjorts. Om konsekvensen av att sätta igång och även slutföra ett åtgärdsprogram innan lagföringen blir att tingsrätten dömer ut ungdomstjänst istället för ungdomsvård, kan incitamenten att medverka i ett tidigt skede minska. Å andra sidan kan incitamenten öka om de åtgärder som vidtas innan huvudförhandlingen kan "tillgodoräknas" den unge såsom en påföljd för brottet.

I de fall åtalsunderlåtelse enligt 17 § första stycket LUL grundas på att den unge blir föremål för åtgärder enligt bl.a. SoL eller LVU, torde det inte utgöra något hinder att åtgärderna redan är fullgjorda vid tidpunkten för beslutet om åtalsunderlåtelse. Det är lämpligt att de sakliga konsekvenserna blir så likvärdiga som möjligt i sådana situationer där det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse och då det blir åtal.

Dessa skäl talar för att det bör införas en reglering som tydliggör att ungdomsvård kan utdömas trots att de åtgärder som ingår i ungdomskontrakt eller vårdplan redan är fullgjorda.

För att kunna döma ut ungdomsvård utan att den i realiteten ska innehålla några ytterligare åligganden för den unge, bör det stå klart att de åtgärder som ingår i det redan fullgjorda ungdomskontraktet sattes igång med anledning av den i målet aktuella brottsligheten. Att det blir fråga om sådana åtgärder torde regelmässigt vara fallet, om de ingår i ett ungdomskontrakt.

Med förebild i hur det föreskrivs i 33 kap. 6 § BrB när någon döms till fängelse, sluten ungdomsvård, böter eller ungdomstjänst och med anledning av misstankar om brott som prövats i målet varit frihetsberövad, bör domstolen kunna förordna att ungdomsvården ska anses verkställd genom redan vidtagna åtgärder i stället för att meddela en föreskrift om att den unge ska följa ungdomskontraktet.

Vi har övervägt om motsvarande reglering bör införas för de fall åtgärderna hunnit påbörjas vid tidpunkten för huvudförhandlingen men det fortfarande återstår delar att fullgöra. I de fall åtgärderna endast delvis har fullgjorts bedömer vi dock att problemet inte är lika stort. Domen kommer då att innehålla ett verkställbart innehåll, låt vara att vissa delar redan är verkställda. För den unge innebär då domen ett reellt åliggande. Därtill skulle det innebära stora praktiska problem att vid huvudförhandlingen reda ut och på ett korrekt sätt ange vilka moment som återstår att slutföra. En reglering som innebär att det inte ska utgöra något hinder att döma ut ungdomsvård om åtgärderna helt är fullgjorda kan därtill utgöra ett indirekt stöd för att döma ut en sådan påföljd i de fall vissa delar är slutförda, utan att det då behöver förordnas särskilt om vilka delar som har verkställts.

Det bör understrykas att den reglering som vi föreslår inte ska utgöra någon begränsning av vilken påföljd som domstolen dömer ut. Även om exempelvis en programverksamhet har satts igång med anledning av brottsligheten och kanske även avslutats, kan domstolen komma fram till att någon annan påföljd ska väljas. I de flesta fall torde det vara så att domstolen då finner att vårdåtgärderna inte är tillräckligt ingripande och föreskriver att ungdomsvården ska förenas med böter eller ungdomstjänst (eller kontaktskyldighet för unga enligt det förslag vi lämnar i avsnitt 27.7.3). I andra situationer kan domstolen finna att någon helt annan och mer ingripande påföljd ska väljas i stället för ungdomsvård.

Det sagda visar att socialtjänsten inte kan utfästa något om att en medverkan innan huvudförhandlingen med säkerhet kommer att innebära att det inte följer någon ytterligare påföljd med verkställighetsinnehåll. Detta hindrar dock inte att domstolens möjlighet att beakta sådana åtgärder ändå kan innebära ett viktigt incitament för den unge att omedelbart medverka till vårdåtgärderna.

#### 24.3.4 Ungdomsvård bör i mindre utsträckning än i dag förenas med ungdomstjänst

**Vår bedömning:** Kombinationspåföljden ungdomsvård i förening med ungdomstjänst innebär ofta betydande verkställighetsproblem.

I möjligaste mån bör ungdomsvård kunna dömas ut utan att den förenas med ungdomstjänst. Det bör därtill övervägas andra sätt att förstärka ungdomsvård – eller kunna välja en annan vårdinriktad påföljd – vid brott med höga straffvärden och i flagranta återfallssituationer.

Ungdomsvård får enligt 32 kap. 1 § BrB dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Om det behövs för att på så sätt göra ungdomsvård tillräckligt ingripande får rätten enligt 32 kap. 3 § BrB förena påföljden med ungdomstjänst eller dagsböter. Av de ungdomar som lagförs genom dom, döms knappt tio procent årligen till kombinationspåföljden ungdomsvård och ungdomstjänst.

Brå:s utvärdering av 2007 års reform visar att en stor andel – närmare hälften – av dem som dömts till kombinationspåföljden ungdomsvård och ungdomstjänst inte fullföljer ungdomstjänsten.<sup>34</sup> Enligt uppföljningen av de studerade domarna fullföljde 56 procent av de unga ungdomstjänsten. 38 procent antingen avbröt eller påbörjade aldrig ungdomstjänsten pga. misskötsamhet. I tre procent av fallen påbörjades aldrig ungdomstjänsten pga. orsaker inom socialtjänsten. Enligt rapporten reser resultaten frågan om det inte finns skäl för domstolarna att vara mer restriktiva än i dag med att komplettera ungdomsvård med ungdomstjänst.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 53.

<sup>35</sup> A. rapport s. 12.

Vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade<sup>36</sup> framkom en liknande bild. Det anfördes vid seminariet att det ofta förekommer problem med verkställigheten av kombinationspåföljden. Misskötsamhet som leder till undanröjande sker främst för denna grupp. Det kan enligt uppgifter vid seminariet vara krångligt att verkställa påföljden med flera medverkande och det kan vara svårt för den unge att genomföra både ungdomsvård och ett stort antal timmar ungdomstjänst. Den unges förutsättningar att ta till sig ett omfattande eller annars personligen krävande program inom ramen för ungdomsvården kan försämrats om det samtidigt ska verkställas ett stort antal timmar ungdomstjänst. Det förekommer att socialnämnden i sitt yttrande bedömer den unge som olämplig för ungdomstjänst men domstolen ändå dömer ut ungdomsvård i förening med ungdomstjänst.

Att det är särskilda problem att verkställa ungdomstjänst när den ingår i en kombinationspåföljd är enligt vår mening inte så förvånande, eftersom det är fråga om ungdomar som bedömts ha ett särskilt vårdbehov och som sålunda ofta har en betydande problembild personligt och/eller socialt.

Kombinationspåföljden döms mestadels ut vid brott med höga straffvärden. Detta torde särskilt gälla efter HD:s dom i NJA 2009 s. 121 (se avsnitt 24.3.5 om den domen). Det leder i sin tur till att det är förhållandevis många timmars ungdomstjänst som ska verkställas i kombination med ungdomsvården.

För att kunna döma ut kombinationspåföljden förutsätts på samma sätt som när ungdomstjänst döms ut som ensam påföljd, att ungdomstjänst är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det finns dock skäl att anta – såsom också anfördes vid seminariet för socialsekreterare – att domstolarna ibland frångår socialtjänstens lämplighetsbedömning eller beslutar om ungdomstjänst som förstärkningspåföljd utan ett tillräckligt underlag i lämplighetsfrågan.

I vissa fall kan ungdomsvård framstå som det lämpligaste alternativet – dock att de planerade åtgärderna inte är tillräckligt ingripande med hänsyn exempelvis till brottets höga straffvärde. Böter kan därtill framstå som otillräckligt. Om det inte är möjligt att kombinera ungdomsvården med ungdomstjänst kvarstår då endast för domstolen att avstå från den lämpligaste påföljden – dvs. ungdomsvård – och i stället döma till skyddstillsyn eller möjligen

---

<sup>36</sup> Seminarium den 14 februari 2011.



sluten ungdomsvård. Det kan då ligga nära till hands att döma ut en kombinationspåföljd även om det finns tveksamheter kring lämpligheten för ungdomstjänst. Särskilt om socialtjänstens yttrande är inriktat på frågan om vårdbehov och förslaget till ungdomsvård, utan att något tydligt ställningstagande görs till frågan om lämplighet för ungdomstjänst, torde det kunna förekomma att ungdomstjänst döms ut utan någon riktig lämplighetsprövning.

Vad som sägs ovan talar för att det vore önskvärt om ungdomsvård i fler fall än i dag skulle kunna dömas ut utan att det kombineras med ungdomstjänst.

Att överväga möjligheten att öka tillämpningen av böter som förstärkningspåföljd är inte något alternativ. Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag till en slopad eller mer begränsad användning av dagsböter för lagöverträdare under 18 år.

Att domstolen endast kan välja ungdomsvård som påföljd om den är tillräckligt ingripande, utgör en förutsättning för att även påföljdssystemet för unga lagöverträdare ska kunna utgå från proportionalitet och likabehandling. Att det tas hänsyn till brottets straffvärde och den tidigare brottsligheten är enligt vår bedömning nödvändigt för att påföljdssystemet ska kunna uppfattas som trovärdigt och verka normbildande. Detta är sålunda inget vi anser att domstolen kan avstå från att beakta.

Om brottets allvar skulle beaktas i större omfattning vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner skulle behovet av kombinationspåföljder minska. Vi överväger denna fråga nedan i avsnitt 24.3.6.

Vad som därtill kan övervägas är om domstolen i fler fall än i dag skulle kunna avstå från att döma ut en kombinationspåföljd, om det framgår tydligare hur ingripande den planerade vården verkligen är. Som vi närmare utvecklar nedan i avsnitt 24.3.7 finns det i dag stora brister i hur socialnämnden redovisar de planerade åtgärderna. Om det på ett tydligare och mer konkretiserat sätt framgår vad åtgärderna innebär för den unge vad gäller arten, omfattningen och varaktigheten, kan det enligt vår bedömning innebära att domstolen i fler fall än i dag kommer att avstå från att döma ut en kombinationspåföljd. I avsnitt 24.3.7 nedan överväger vi vilka möjligheter det finns att på så sätt förbättra kvaliteten på yttrandena.

Behovet av att kunna tillämpa en förstärkningspåföljd för att ingripandegraden ska kunna svara mot brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet, ställt mot de närmast inbyggda

svårigheter det finns med denna påföljds kombination, pekar mot att det kan finnas behov av ytterligare inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Vad som kan övervägas är om det bör vara möjligt att förstärka ungdomsvård med något annat än oavlönat arbete eller böter. Därtill kan det övervägas om det behövs någon ny påföljdsform vid allvarlig brottslighet. Vi utvecklar dessa överväganden i kapitel 27.

#### 24.3.5 Förutsättningarna för att göra en proportionalitetsbedömning och för att använda ungdomstjänst som tilläggsstraff

**Våra bedömningar:** Ungdomsvård kan i vissa fall vara tillräckligt ingripande, även i sådana fall där straffvärdet är sådant att det föreligger synnerliga skäl för fängelse.

Domstolen bör inte avstå från att göra en individualiserad prövning av om de föreslagna åtgärderna inom ramen för ungdomsvård är tillräckligt ingripande, även om det inte kan göras med någon exakthet.

Om det inte görs en individualiserad prövning av de föreslagna åtgärderna kan brottslighetens straffvärde ges en för stor presumtionsverkan och föranleda att det döms ut ungdomstjänst som förstärkningspåföljd då det inte borde vara motiverat.

#### *Bakgrund – rättsfallet NJA 2009 s. 121*

HD har i rättsfallet NJA 2009 s. 121 prövat när ungdomsvård ska förenas med ungdomstjänst och hur antalet timmar ungdomstjänst då ska beräknas.

I fallet dömdes en 15-årig pojke av tingsrätten för rån till ungdomsvård förenad med 70 timmars ungdomstjänst. Enligt tingsrätten hade brottet ett straffvärde på två år, vilket innebar att den unge – efter sedvanlig ungdomsreduktion – hade dömts till fem månaders fängelse om fängelse hade valts som påföljd. Tingsrätten konstaterade att den unge hade ett vårdbehov och att den föreslagna ungdomsvården utgjorde en lämplig påföljd. Med hänsyn till straffvärdet av brottsligheten kunde dock inte ungdomsvård ensamt anses tillräckligt ingripande, varför ungdomsvården kombinerades med ungdomstjänst. Hovrätten ändrade påföljden endast på så sätt

att antalet timmar ungdomstjänst bestämdes till 130. Hovrätten hänvisade bl.a. till vad som hade sagts i förarbetena, att de principer som gäller för beräkning av antalet timmar vid bestämmande av ungdomstjänst som fristående påföljd även borde tjäna till vägledning då ungdomstjänst utgör en förstärkningspåföljd.

HD bestämde antalet timmar ungdomstjänst (som förstärkningspåföljd till ungdomsvård) till 85. I sina domskäl utvecklade HD vilket tillämpningsområde de olika påföljderna i 32 kap. BrB har och vilken betydelse det i sin tur får för frågan om ungdomstjänst som förstärkningspåföljd till ungdomsvård. HD anförde att brottets straffvärde är en viktig utgångspunkt. Påföljdernas tillämpningsområde för unga lagöverträdare påverkas dock av de generella begränsningar beträffande straffmätning och påföljdsval som gäller enligt regeln om s.k. ungdomsrabatt i 29 kap. 7 § och om möjligheterna att döma ut fängelse i 30 kap. 5 § BrB. HD anförde att slutna ungdomsvård som huvudregel ska användas för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år om rätten skulle finna att påföljden borde bestämmas till fängelse med tillämpning av 30 kap, vilket i praktiken innebär att tillämpningsområdet för de övriga i 32 kap. behandlade påföljderna i första hand omfattar brottslighet för vilken straffmätningens värde understiger ett års fängelse.

Ungdomsvård enligt 32 kap. 1 § har samma tillämpningsområde som ungdomstjänst och har inom detta område – straffmätningens värden till och med sex månader – företräde framför ungdomstjänst. Ungdomsvård är dessutom enligt vad HD anförde förstahandsalternativ för brottslighet som skulle ha föranlett fängelse i mer än sex månader men mindre än ett år.

HD delade underinstansernas bedömning att brottets straffvärde i det aktuella fallet uppgick till fängelse två år, att straffmätningens värde uppgick till fem månaders fängelse samt att påföljden skulle bestämmas till ungdomsvård. Vad gällde frågan om den skulle förenas med ungdomstjänst anfördes i domskälen att det av lagstiftningens utformning får anses följa att presumtionen är att ungdomsvård inte ska förenas med någon förstärkningspåföljd.

Vid prövningen av frågan om ungdomsvård ska förenas med ungdomstjänst bör även – enligt vad HD anförde – vägas in hur ingripande de planerade vårdinsatserna är. Är de planerade åtgärderna av särskilt ingripande slag torde det endast undantagsvis anses vara påkallat med en förstärkningspåföljd. Bl.a. mot den bakgrunden att det kan vara svårt att veta hur omfattande åtgärderna rent faktiskt

kommer att bli, torde enligt HD emellertid förutsättningarna för att göra en individualiserad prövning ofta vara förhållandevis begränsade.

HD anförde att det som utgångspunkt bör kunna gälla att en förstärkningspåföljd i form av ungdomstjänst normalt inte kan anses motiverad om straffmättningsvärdet understiger sex månaders fängelse. Eftersom straffmättningsvärdet i detta fall uppgick till fem månaders fängelse kunde straffvärdet inte anses utgöra tillräckligt skäl för att förena ungdomsvården med ungdomstjänst. Det rån som den unge gjort sig skyldig till hade dock innefattat våld och hot av sådant slag att brottets art enligt HD talade för en tilläggs-påföljd. De planerade åtgärderna inom ramen för ungdomsvården kunde inte anses vara så ingripande att det med hänsyn till dessa inte fanns skäl att döma ut någon förstärkningspåföljd. HD delade därför hovrättens bedömning att ungdomsvården måste förenas med ungdomstjänst för att påföljden skulle anses tillräckligt ingripande.

Beträffande antal timmar som ungdomstjänsten ska omfatta refererade även HD till vad som sagts i förarbetena, att det vid beräkningen av antalet timmar kunde sökas vägledning i tillämpningen av ungdomstjänst som fristående påföljd. HD anförde att antalet timmar ska fastställas med ledning av det fängelsestraff som skulle ha dömts ut när den tilltalade döms till ungdomstjänst som fristående påföljd. För brott som inte ligger på bötesnivå ska antalet timmar bestämmas till 50 när alternativstraffet är en månads fängelse och därefter med tillägg om 20 timmar per månad upp till 150 timmar när alternativstraffet är sex månader.

När ungdomstjänst är en tilläggs-påföljd till ungdomsvård gäller enligt HD inte den nyss redovisade begränsningen att alternativstraffet med beaktande av ungdomsrabatten inte får överstiga fängelse sex månader. För ungdomstjänst som tilläggs-påföljd är i stället enligt HD:s avgörande området över sex månader centralt. När ungdomstjänst utgör en tilläggs-påföljd till ungdomsvård bör därför det maximala antalet timmar förbehållas de fall där alternativstraffet med beaktande av ungdomsrabatten är elva månader (eller högre).

HD konstaterar att någon helt jämn fördelning inte är möjlig. Som utgångspunkt torde dock kunna tas att 25 timmar motsvarar en månads fängelse och att antalet timmar ökar med 15 per månad till och med sex månaders fängelse (vilket innebär 100 timmar vid

sex månader) och därefter med tio timmar per månad upp till 150 timmar.

### *Våra överväganden*

Genom HD:s dom klarläggs på flera sätt tillämpningsområdet för de olika ungdomspåföljderna. Det kan antas få stor betydelse för rättsutvecklingen. Som en del av utvärderingen av 2007 års reform vill vi i detta avsnitt lyfta fram vad rättsfallet innebär och även peka på vissa risker som kan finnas i tolkningen av det och tillämpningen av de principer det ger uttryck för.

Vad gäller *tillämpningsområdet för de olika ungdomspåföljderna* konstaterar HD att slutna ungdomsvård som huvudregel ska användas om rätten finner att påföljden borde bestämmas till fängelse med tillämpning av 30 kap. BrB. I praktiken innebär det enligt HD att tillämpningsområdet för de övriga i 32 kap. behandlade påföljderna i första hand omfattar brottslighet för vilket ett fängelsestraff, med beaktande av straffvärdet och ungdomsrabatten enligt 29 kap. 7 § BrB, skulle bestämmas till kortare tid än ett år. HD återkommer till detta vid bedömningen av hur antalet timmar ska beräknas när ungdomstjänst utgör tilläggssanktion till ungdomsvård. Det sägs då att när ”ungdomstjänst utgör en tilläggssanktion till ungdomsvård bör därför det maximala antalet timmar förbehållas de fall där alternativstraffet med beaktande av ungdomsrabatten är elva månader (eller högre)”. Det beräkningssätt som HD presenterar utgår från ett högsta alternativstraff på elva månader, vilket ska föranleda 150 timmars ungdomstjänst som tilläggssanktion.

För att en lagöverträdare under 18 år ska kunna dömas till slutna ungdomsvård förutsätts att det enligt 30 kap. 5 § BrB föreligger synnerliga skäl för fängelse. Om det s.k. straffmättningsvärdet, dvs. det fängelsestraff som skulle dömts ut med beaktande av brottslighetens straffvärde, billighetsskäl och bestämmelsen om ungdomsreduktion i 29 kap. 7 § BrB, uppgår till ett år eller mer föreligger det visserligen synnerliga skäl för fängelse.<sup>37</sup> Enligt vår mening bör dock ett så högt straffvärde inte med nödvändighet innebära att ungdomsvård är utesluten som påföljd.

För lagöverträdare som inte omfattas av de särskilda ungdomspåföljderna finns möjlighet att döma till skyddstillsyn med

<sup>37</sup> Av NJA 2000 s. 314 följer att det vid tillämpning av ungdomsreduktionen är straffmättningsvärdet som bör avgöra huruvida det föreligger en fängelsepresumtion.

föreskrift om kontraktsvård vid straffmättningsvärden upp till två år (och ibland måhända mer än så) förutsatt att de planerade åtgärderna är tillräckligt ingripande. Denna möjlighet ska enligt vad vi föreslår i avsnitt 9.5.10 finnas kvar även i ett system där kontraktsvård blir en tilläggssanktion till villkorligt fängelse, på så sätt att det ska finnas möjlighet att besluta att ett fängelsestraff som överstiger ett år ska vara villkorligt om det villkorliga fängelsestraffet förenas med en tillräckligt ingripande kontraktsvård. Enligt vår mening bör på samma sätt en ungdomsvård bestående av ett mycket ingripande ungdomskontrakt eller en mycket ingripande vårdplan kunna tillämpas även vid straffmättningsvärden på ett år eller mer.

Att det skulle finnas någon sådan begränsning är heller inte något som framgår av lagtext eller förarbeten. Snarare talar förarbetena till 2007 års reform i motsatt riktning. Genom reformen ökade möjligheterna att förena ungdomsvård (dvs. den tidigare överlämnande-påföljden) med ungdomstjänst. Från att tidigare ha varit maximalt 100 timmar kan genom 2007 års reform ungdomsvård förenas med som mest 150 timmars ungdomstjänst. I förarbetena förmodades att åtgärderna inom ramen för ungdomsvård inte sällan skulle bli mer ingripande än tidigare och att det skulle minska behovet av en tilläggsåtgärd.<sup>38</sup> Regeringen anförde att det var angeläget att i görligaste mån undvika frihetsberövande påföljder och att utrymmet för att använda ungdomsvård borde var så stort som möjligt. Kombinationsåtgärden borde därför enligt regeringen finnas kvar. Genom höjningen från 100 timmar till 150 timmar kunde enligt regeringen ungdomsvård bli ett än mer trovärdigt alternativ till frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare och bidra till att ungdomsvård får ett brett tillämpningsområde.

Om tillämpningsområdena sammanfaller för ungdomsvård och slutna ungdomsvård bör enligt vår mening – enligt den allmänna inriktningen att så långt möjligt välja en annan påföljd än fängelse eller annan frihetsberövande påföljd – ungdomsvård väljas som påföljd.

HD:s dom utesluter förvisso inte att ungdomsvård kan komma i fråga även vid straffmättningsvärden på ett år eller mer. Enligt vår mening finns det dock en risk att domskälen tolkas så att det föreligger en så stark presumtion för slutna ungdomsvård i sådana situationer att det inte övervägs i tillräcklig utsträckning om ungdomsvård i det enskilda fallet kan vara tillräckligt ingripande.

---

<sup>38</sup> Prop. 2005/06:165 s. 83.

Detta vore enligt oss en olycklig utveckling som inte skulle vara i linje med lagstiftarens ambitioner.

Gällande *proportionalitetsbedömningen* anför HD att det bl.a. mot den bakgrunden att det kan vara svårt att veta hur omfattande åtgärderna rent faktiskt kommer att bli, ofta torde finnas förhållandevis begränsade förutsättningar för att göra en individualiserad bedömning.

Lagstiftningen om ungdomsvård utgår från att det ska göras en bedömning om de planerade åtgärderna är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. För att domstolen ska kunna göra en sådan proportionalitetsbedömning ska det av yttrandet från socialtjänsten framgå arten, omfattningen och varaktigheten av de föreslagna åtgärderna. Vad som enligt förarbetena ska vägas in är bl.a. om åtgärderna ska ske med stöd av SoL eller LVU, karaktären och omfattningen av vårdinsatserna samt vårdtiden. Dessa omständigheter ska enligt propositionen vägas mot brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. Om de planerade insatserna är begränsade till exempelvis enstaka stödsamtal eller ett förordnande av kontaktperson bör enligt förarbetena ett överlämnande ske endast vid brottslighet av lindrigare slag. Om de planerade insatserna består i att den unge – med eller utan samtycke – ska tas om hand för placering i exempelvis ett familjehem eller ett hem för vård och boende kan ett överlämnande komma i fråga även vid allvarligare och mer omfattande brottslighet. Även den tilltalades ålder ska vara av betydelse. Ju yngre lagöverträdare, desto större utrymme för att välja en överlämnandepåföljd även för allvarlig brottslighet.<sup>39</sup>

Frågan om proportionalitetsbedömningen återkommer regeringen till när det gäller i vilken utsträckning överlämnande till vård inom socialtjänsten bör kombineras med en förstärkningspåföljd, dvs. dagsböter eller ungdomstjänst.<sup>40</sup> Enligt förarbetena är det inte möjligt att närmare ange hur denna bedömning ska ske. Är det fråga om relativt lindrig brottslighet torde det inte vara påkallat att kombinera överlämnandepåföljden med någon förstärkningspåföljd om de planerade åtgärderna från socialtjänstens sida kan anses tillräckligt ingripande. Är det däremot fråga om allvarligare brottslighet och socialtjänstens planerade åtgärder är av mera begränsad natur, torde det enligt regeringen vara påkallat att förstärka över-

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:96 s. 149.

<sup>40</sup> A. prop. s. 151.

lämnandepåföljden för att den ska kunna komma i fråga. Ju yngre lagöverträdare desto större bör utrymmet vara för att välja ett överlämnade till vård inom socialtjänsten även för allvarlig brottslighet. Det väsentliga enligt regeringen är att den samlade reaktionen på brottsligheten framstår som rimlig och att det finns en balans mellan brottsligheten och samhällets reaktion. Enligt förarbetena ska principen om proportionalitet ge utslag i bägge riktningarna.

I propositionen till 2007 års reform, då påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten ersattes med ungdomsvård, anför regeringen att de ändrade kriterierna för påföljden inte är avsedda att innebära någon ändring av kravet på proportionalitet.<sup>41</sup> I förarbetena hänför sig regeringen till vad som sades i denna fråga genom 1999 års reform, med det tillägget att påföljden framöver bör kunna användas i större utsträckning (med syftning på det utökade antalet timmar ungdomstjänst som kan dömas ut som tilläggssanktion).

Att det finns ett samband mellan brottet och den tidigare brottsligheten å ena sidan och samhällets reaktion å andra sidan är enligt vår mening en förutsättning för att påföljden ska uppfattas som trovärdig och ge uttryck för det klander som rättsordningen måste förmedla. Det säger sig självt att denna proportionalitet inte är något som kan bedömas med någon exakthet. Enligt vår mening måste det med nödvändighet bli en mer övergripande bedömning. Detta hindrar dock inte att de föreslagna åtgärderna kan värderas – förutsatt att de är beskrivna tillräckligt konkret i socialtjänstens yttrande. Normalt bör det därför finnas relativt goda förutsättningar att göra en individualiserad bedömning, varvid naturliga hållpunkter kan vara den uppoffring och de åtaganden som åtgärderna innebär för den unge mäkt i tidsåtgång och den tidsperiod åtgärderna ska fortgå. Om de innebär drogkontroller eller andra ingripande kontroller kan det också vägas in. Att det ska göras en sådan bedömning i det enskilda fallet torde också lagstiftaren ha utgått från.

HD:s dom utesluter visserligen inte att det kan göras sådana individualiserade bedömningar. Domen kan dock tolkas så att straffmättningsvärdet närmast ges en presumtionsverkan gällande frågan när ungdomstjänst inte är motiverad som förstärkningspåföljd respektive när ungdomsvård å andra sidan som huvudregel bör kombineras med ungdomstjänst. På samma sätt kan domen

---

<sup>41</sup> Prop. 2005/06:165 s. 57 f.



tolkas på så sätt att brottslighetens art ges en sådan presumtionsverkan.

Enligt vår mening vore det olyckligt om domstolarna på så sätt skulle frångå värderingen av de föreslagna åtgärderna i det enskilda fallet. Dels skulle förmodligen genomslaget för proportionalitetsprincipen bli sämre. Därtill skulle användningen av kombinationspåföljder öka vid allvarigare brott om domstolarna inte tillräckligt söker värdera ingripandegraden av de föreslagna åtgärderna utan utgår från att ungdomsvården mer eller mindre regelmässigt ska förenas med ungdomstjänst redan på grund av brottslighetens straffmättningsvärde. Det sagda understryker också vikten av att socialtjänsten är tillräckligt tydliga och konkreta i sina yttranden.

Enligt dagens ordning kan – som en följd av HD:s dom – resultatet bli detsamma gällande artbrottslighet. Enligt den ordning vi föreslår kommer brottslighetens art att sakna betydelse för påföljdsbestämningen, såväl för vuxna som för unga lagöverträdare (se avsnitt 24.3.2). Betydelsen av detta rättsfall kommer i sådana fall att minska, genom att domstolarna framöver inte kommer att kunna välja en förstärkningspåföljd pga. brottslighetens art.

#### 24.3.6 Brottslighetens allvar bör tillmätas större betydelse vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner

**Våra bedömningar:** Socialtjänsten bör alltid ha kunskap om den brottslighet den unge misstänkts för, när ett yttrande enligt 11 § LUL upprättas. Det gäller särskilt om det är fråga om allvarlig brottslighet.

Företrädare för socialtjänsten bör regelmässigt närvara vid polisförhör när underåriga misstänkt för brott. Detta följer redan av dagens lagstiftning men tillämpas inte konsekvent. Det är viktigt att det skapas rutiner hos socialtjänsten och polisen som gör att lagstiftningen följs.

Åklagare bör därutöver informera socialtjänsten om de närmare omständigheterna gällande den misstänkta brottsligheten. Detsamma bör gälla för polismyndighet när det är en polisledd förundersökning. Inom ramen för myndigheternas samverkan kan det bestämmas hur en sådan kunskapsöverföring bör ske.

### Bakgrund

Om de planerade åtgärderna enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art och den unges tidigare brottslighet, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, får enligt 32 kap. 1 § BrB inte ungdomsvård väljas som påföljd.

Socialtjänstens förslag till åtgärder görs utifrån den unges vårdbehov, i enlighet med den grundläggande uppgiften för socialtjänsten – såsom följer av SoL och LVU – att vidta åtgärder som bidrar till en gynnsam utveckling för den unge. Genom att det i 2007 års reform föreskrevs att vården ska motverka en ogynnsam utveckling, tydliggjordes att det inte ska behövas någon konkret riskbedömning samt att ett vårdbehov kan anses föreligga även om en risk för fortsatt brottslighet inte kan befaras.<sup>42</sup>

Även om den unges problembild kan vara komplex och den aktuella brottsligheten inte med självklarhet går att relatera till de problem som framträder, torde brottslighetens karaktär och omfattning utgöra en viktig faktor vid socialtjänstens arbete med framtagande av åtgärder. Vad som särskilt övervägs vid upprättande av ungdomskontrakt och vårdplaner torde sålunda vara vilka riskfaktorer som kan motverkas och vilka skyddsfaktorer som kan förstärkas hos den unge.

I 1999 års reform framhölls särskilt att vårdinsatserna ska planeras utifrån den unges vårdbehov.<sup>43</sup> Detta är ett ställningstagande som återupprepas i utgångspunkterna till 2007 års reform. Det sägs i den propositionen därutöver bl.a. att domstolen ska pröva om de planerade åtgärderna är tillräckligt ingripande med hänsyn bl.a. till straffvärdet. Upprätthållande av proportionaliteten mellan brottsligheten och påföljden kan enligt förarbetena ske genom att domstolen förenar ungdomsvården med tilläggssanktioner eller i förlängningen avstår från att välja denna påföljd om den inte under alla förhållanden kan anses tillräckligt ingripande.<sup>44</sup>

Att insatsernas omfattning uteslutande ska styras efter ett behovskriterium – helt utan beaktande av brottslighetens svårhet – är dock enligt vår mening inte helt självklart.

Ungdomsbrottsutredningen anförde i sitt betänkande att proportionalitetsprincipen ytterst är en fråga för domstolen att beakta men

---

<sup>42</sup> Prop. 2005/06:165 s. 56.

<sup>43</sup> Prop. 1997/98:96 s. 147.

<sup>44</sup> Prop. 2005/06:165 s. 58.

att det är angeläget att socialtjänsten är medveten om principens betydelse vid domstolens avgöranden och att man har principen i minne när man upprättar sina förslag till åtgärder, för att påföljden ska kunna tillämpas i så stor utsträckning som möjligt i alla fall där det är motiverat. För att åstadkomma detta var enligt Ungdomsbrottsutredningens bedömning behovet av information och utbildning av socialsekreterarna stort. Utredningen anförde därefter:<sup>45</sup>

Ingen, särskilt inte den unge lagöverträdaren, är ju betjänt av att socialtjänsten av okunskap om proportionalitetsprincipen upprättar en vårdplan som är långt ifrån tillräckligt ingripande för att kunna ligga till grund för en överlämnandepåföljd. Det är heller inte bra att domstolen, i brist på bra alternativa påföljder, gör avkall på proportionalitetsprincipen och dömer till vård inom socialtjänsten trots att åtgärderna i vårdplanen inte motiverar detta. Det sagda förutsätter naturligtvis att det utifrån den unges vårdbehov finns utrymme för ytterligare åtgärder och vårdinsatser. Även det omvända förhållandet kan emellertid vara för handen, dvs. att socialnämnden föreslår allt för ingripande åtgärder med hänsyn till brottets svårhet. Att domstolen i en sådan situation ändå tillämpar överlämnandepåföljden är naturligtvis lika olyckligt mot bakgrund av proportionalitetsprincipen. Det nu sagda visar på svårigheterna att, i fall då överlämnandepåföljden kommer i fråga, tillämpa den grundläggande principen om likhet inför lagen om inte vårdplanerna upprättas under hänsynstagande även till proportionalitetsprincipen.

I förarbetena till 2007 års reform anslöt sig – som ovan återgetts – regeringen till tidigare uttalanden att vårdinsatserna ska utformas utifrån vårdbehovet. I propositionen antyddes dock att proportionalitetsprincipen bör få ett visst genomslag även inom socialtjänsten. Vad gäller behandlingen av frågan om behovet av samverkan mellan rättsväsendet och socialtjänsten angavs det nämligen att det vid gemensamma samverkansmöten kan tas upp bl.a. ”innebörden av proportionalitetsprincipen”.<sup>46</sup> Frågan berördes dock inte ytterligare i 2007 års lagstiftningsärende.

---

<sup>45</sup> SOU 2004:122 s. 308.

<sup>46</sup> Prop. 2005/06:165 s. 46.

*Brottslighetens allvar bör kunna ges betydelse vid utformningen av de föreslagna åtgärderna i ett ungdomskontrakt eller en vårdplan*

Frågan är således om de åtgärder som föreslås i ungdomskontrakt och vårdplaner kan anpassas till brottslighetens allvar. Enligt vår mening är det lätt att instämma i vad Ungdomsbrottsutredningens anförde. Det finns mycket att vinna på att de åtgärder som föreslås utgör en proportionerlig reaktion på brottet, förutsatt att det finns utrymme för ytterligare sådana åtgärder utifrån den unges vårdbehov.

Som systemet är konstruerat ska ju ungdomstjänst eller böter tillgripas, om de föreslagna åtgärderna inte är tillräckligt ingripande. Böter är i sig inte något bra alternativ, eftersom användningen av böter för underåriga lagöverträdare enligt våra direktiv ska slopas eller i vart fall minska. I många fall – särskilt när det föreligger ett mycket uttalat vårdbehov – är den unge inte lämplig för ungdomstjänst. Som framgår av Brå:s utvärdering av 2007 års reform är det en stor grupp av dem som dömts till kombinationspåföljden som missköter ungdomstjänsten.<sup>47</sup> Vid det socialsekreterarseminarium som utredningen anordnade<sup>48</sup> angavs också att kombinationspåföljden ofta är förenad med stora svårigheter, vad gäller misskötsamhet och möjligheterna att förena föreskriften om ungdomstjänst med åliggandena som följer av ungdomskontraktet. Även vid andra kontakter som utredningen har haft med socialsekreterare har den bilden framkommit, att det ofta utgör problem med verkställigheten. Som utvecklas ovan i avsnitt 24.3.4 bör det vara en ambition att minska behovet av kombinationspåföljder. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att tillse att de föreslagna åtgärderna i ungdomskontrakten i något större omfattning anpassas till brottslighetens straffvärde.

Att de föreslagna åtgärderna utformas med huvudsaklig utgångspunkt i brottslighetens allvar och ett proportionalitetstänkande, är dock inte lämpligt och knappast heller möjligt. Om det inte föreligger något tydligt vårdbehov finns ju andra påföljder – i dag i första hand ungdomstjänst – att ta till. Inte heller om det i och för sig finns ett tillräckligt vårdbehov för att motivera ungdomsvård bör proportionalitetsprincipen kunna avgöra vilka insatser som görs. Att sätta in vissa åtgärder – exempelvis påverkansprogram – i de fall något behov inte föreligger är meningslöst eller

<sup>47</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 53.

<sup>48</sup> Seminarium den 14 februari 2011.

kan till och med vara kontraproduktivt. Vid seminariet med socialsekreterare framfördes att det skulle vara väsensfrämmande att utforma åtgärderna med den utgångspunkten.

Även om det inte går att ha proportionalitetsaspekten som utgångspunkt, kan dock enligt vår mening brottsligheten ges större betydelse vid utformningen av förslag till åtgärder. Brottsens karaktär och dess grovhet och omfattning samt huruvida den unge återfallit i brott kan utgöra indikatorer för att det föreligger ett vårdbehov och säga något om den unges sociala beteende. De speciella omständigheterna vid ett brott kan innebära att särskilda åtgärder är påkallade. Att beslutsunderlaget innefattar utförlig information om brottsligheten kan sålunda leda till mer adekvata åtgärder. Även utan proportionaliteten som utgångspunkt kan sålunda ett beaktande av brottslighetens allvar och de särskilda omständigheterna kring brottet innebära att det föreslås mer ingripande åtgärder. Utan att frångå ett behovstänkande kan det därtill, enligt vår mening, i många fall göras en anpassning av de åtgärder som föreslås så att de utgör ett realistiskt påföljdsförslag med hänsyn till brottslighetens allvar.

Genom samverkan och utbildning (se avsnitt 24.2) kan det bli en ökad förståelse hos socialtjänsten om de proportionalitetsaspekter som domstolen måste iaktta. Även om det inte går att generalisera att ett allvarigare brott innebär ett mer omfattande vårdbehov och det heller inte går att föreslå åtgärder som inte motiveras utifrån ett sådant behov, kan en ökad förståelse för behovet av tillräckligt ingripande åtgärder innebära större hänsynstagande till brottslighetens allvar vid utformningen av åtgärdsförslagen.

#### *Information till socialtjänsten om brottsligheten*

Om någon som inte fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, ska enligt 6 § LUL socialnämnden genast underrättas. Det torde ske genom att socialtjänsten får del av brottsanmälan från polisen. Genom den ges en – mer eller mindre översiktlig – bild av brottsligheten genom det sätt på vilket polisen återgett anmälares uppgifter.

Vid förhör med den som inte har fyllt arton år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa ska företrädare för socialnämnden, enligt vad som föreskrivs i 7 § LUL, närvara om

det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. Regeln infördes genom 1994 års reform gällande handläggningen av ungdomsmål (prop. 1994/95:12, Handläggning av ungdomsmål). I sammanfattningen av regeringens förslag angavs att socialnämnden ”i normalfallet” bör närvara vid förhör med den unge.<sup>49</sup> Det angavs vidare i allmänmotiveringen att om en person från socialtjänsten är närvarande så innebär det ett stöd för den unge samtidigt som socialtjänsten får information om brottet och omständigheterna kring detta. Regeringen anförde att det borde införas en regel i LUL att en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör med den unge. Undantag borde enligt motiven göras om närvaro inte är möjlig eller om det skulle innebära men för utredningen. Det utvecklades inte närmare i författningskommentaren vad som skulle läggas till grund för bedömningen om det är ”möjligt” att närvara vid förhöret.

I Socialstyrelsens handbok gällande handläggningen av ärenden med unga lagöverträdare anges att ”målsättningen” är att en företrädare för socialtjänsten är närvarande vid förhör och att undantag ska göras bl.a. om det inte är möjligt att närvara.<sup>50</sup> I handboken anges vidare att det är lämpligt att socialnämnden har sådana rutiner att någon från socialnämnden regelmässigt kan närvara vid förhöret.

*Socialtjänstens kunskaper om brottslighetens och dess allvar kan förbättras genom större närvaro vid polisförhör*

Om informationen om brottsligheten – och därigenom beslutsunderlaget – var mer utförligt skulle ett större hänsynstagande till brottsligheten kunna göras på det sätt som anges ovan.

I de fall företrädare för socialtjänsten är närvarande vid polisförhör med den misstänkte torde i de flesta fall framträda en ganska god bild av den misstänkta brottsligheten. Som regeln i LUL är utformad innebär den ett tydligt åliggande för socialtjänsten, samtidigt som den har ett undantag – ”om det är möjligt” – som måhända öppnar för många tolkningar. Det är långt ifrån alltid som socialtjänsten medverkar vid förhör. Det torde mest regelbundet ske på orter där det finns ett välfungerande strukturerat samarbete mellan polis och socialtjänst. På vissa orter arbetar socialekreterare i

<sup>49</sup> Prop. 1994/95:12 s. 66.

<sup>50</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, s. 64.

polisens lokaler. I andra fall finns det lokala överenskommelser mellan polis och socialnämnd. Likaså kan nämnden inrätta någon form av jourssystem för att i möjligaste mån kunna närvara vid förhör.<sup>51</sup>

Rikspolisstyrelsen har gjort en kartläggning av ungdomsbrottsutredningar (misstänkta i åldersgruppen 15–17 år) för år 2009. Av den går att utläsa i vilken utsträckning polisförhör skedde utan att företrädare för socialtjänsten är närvarande.<sup>52</sup> Uppgifterna om socialtjänstens deltagande avser det första förhörstillfället, då de misstänkta var vare sig häktade eller anhållna. I urvalet granskades 40 utredningar från varje polismyndighet, vilket gör att resultatet får tolkas med försiktighet. Utfallet visar på stora variationer mellan olika brottskategorier, vilket kan bero på få utredningar gällande vissa av dessa kategorier. Materialet bygger på information som rapporternas in manuell från polismyndigheterna, vilket gör att det troligen finns ett visst bortfall.

Studien visar att socialtjänsten närvarade vid endast drygt 25 procent av alla förhör. Vad gäller några särskilda brottstyper kan anmärkas att närvaron var drygt 45 procent vid misstanke om grov misshandel, cirka 43 procent vid sexualbrott och 10 procent vid rån.

I vissa fall har säkerligen socialtjänstens närvaro stoppats eftersom polisen bedömt att den skulle vara till men för utredningen. Detta torde dock inte vara en särskilt vanlig situation. Trots den försiktighet som är påkallad vid tolkningen av detta resultat, torde det därför tydligt utvisa att företrädare för socialtjänsten i mycket stor utsträckning inte närvarar vid polisförhör på det sätt som är avsett enligt 7 § LUL. Andra kontakter vi haft med företrädare för rättsväsendet har givit en liknande bild.

Vi har övervägt om bestämmelsen i 7 § LUL bör ändras på så sätt att den skärper kravet på närvaro från socialtjänstens sida. Det är dock enligt vår bedömning inte realistiskt med en regel som undantagslöst föreskriver en närvaroplikt för socialtjänsten, utan någon form av möjlighet till undantag måste finnas. Dagens reglering föreskriver att det finns ett närvarokrav och att avsteg bara ska göras i undantagsfall. Det förefaller mot den bakgrunden inte som motiverat att ändra i lydelsen av 7 § LUL. I stället handlar det om att gällande lagstiftning ska tillämpas mer konsekvent. Det handlar då snarare om att frågan får följas upp i Socialstyrelsens tillsynsarbete. Än viktigare kan det vara att behandla frågan vid

<sup>51</sup> A.a, s. 64.

<sup>52</sup> Uppgifter som utredningen inhämtat från Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen.

samverkanmöten mellan myndigheter som arbetar med unga lagöverträdare (se avsnitt 24.2). Det är enligt vår mening ett ansvar både för socialnämnderna och för polismyndigheterna att hitta praktiska former som innebär en större medverkan från socialtjänstens sida vid polisförhör med unga.

*Socialtjänstens kunskaper om brottsligheten och dess allvar kan förbättras genom information från åklagare eller polismyndighet*

I en begäran om yttrande enligt 11 § LUL torde i de flesta fall endast brottsrubriceringen anges. I övrigt är det vad den unge själv uppger om den misstänkta brottsligheten som socialtjänsten har att förhålla sig till. Om företrädare för socialtjänsten närvarat vid polisförhör torde det ofta finnas mycket information om den misstänkta brottsligheten hos socialtjänsten. Även framöver kommer det dock inte alltid finnas en företrädare från socialtjänsten närvarande när den unge hörs. I andra fall kan den information som kommer fram vid polisförhöret inte komma att överlämnas till den inom socialtjänsten som utarbetar yttrande enligt 11 § LUL och lämnar förslag till åtgärder. Det kan därtill ha tillkommit helt andra uppgifter efter förhöret och förhöret kan också ha givit en skev bild av det misstänkta händelseförloppet.

Socialtjänsten har sålunda ibland en ganska ofullständig och bristfällig information om den misstänkta brottsligheten, när förslag till åtgärder enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan upprättas.

Vi har övervägt om det bör lagregleras en skyldighet för åklagare att lämna information till socialtjänsten om den misstänkta brottsligheten. Enligt lagändringar som trädde i kraft den 1 mars 2012 har särregleringen i tidigare 3 § LUL tagits bort, som föreskrev att åklagare alltid ledde förundersökningar gällande omyndiga lagöverträdare gällande brott för vilket det var mer än sex månaders fängelse i straffskalan (prop. 2011/12:10). Ändringen innebär att polismyndigheterna i större uträkning kommer att ansvara för förundersökningar avseende brott begångna av ungdomar på vilket fängelse kan följa.<sup>53</sup> En informationsskyldighet på det sätt som vi skisseras ovan skulle då också gälla när en polismyndighet leder förundersökningen.

---

<sup>53</sup> Prop. 2011/12:10 s. 27.



I vilka fall det är meningsfullt att lämna sådan information och vad den ska avse, kan dock variera. En lagreglerad uppgiftsskyldighet skulle därför i många fall framstå som svårtillämpad och leda till onödigt merarbete. Frågan lämpar sig enligt vår mening bättre att behandlas vid samverkansmöten. Det kan då avhandlas mellan berörda myndigheter vilket behov socialnämnden har av information om den misstänkta brottsligheten och formerna för en sådan informationsöverföring.

### 24.3.7 Kvaliteten på socialnämndens yttranden bör förbättras

**Våra bedömningar:** De åtgärder som socialtjänsten föreslår måste vara beskrivna på ett konkretiserat sätt i ungdomskontrakt och vårdplaner. I annat fall kan tingsrätten inte göra någon proportionalitetsbedömning och domen blir därtill otydlig beträffande vad som åligger den unge.

Det finns fortfarande ett utrymme för att förbättra kvaliteten på socialtjänstens yttranden, särskilt vad gäller redovisningen av de planerade åtgärderna i ungdomskontrakt och vårdplaner.

Arbetet med standardiserade blanketter vid begäran om yttranden kan vidareutvecklas. Detta är något som bör ankomma på Åklagarmyndigheten att göra.

**Vårt förslag:** Domstolens ansvar för att ungdomskontrakten och vårdplanerna uppfyller kraven på tydlighet och konkretion tydliggörs ytterligare i lagstiftningen. Det föreskrivs i brottsbalken att ungdomsvård får dömas ut endast om arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna i tillräcklig omfattning framgår av ungdomskontraktet eller vårdplanen.

#### *Bakgrund*

I 11 § tredje stycket LUL anges vilka krav som finns på det yttrande som åklagaren har att inhämta från socialnämnden innan beslut fattas i åtalsfrågan. Enligt en ändring i 11 § LUL som trädde i kraft den 1 mars 2012 kan även en polisiär förundersökningsledare inhämta ett yttrande i de fall förundersökningen leds av polismyndighet.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Prop. 2011/12:10 s. 27.

Ett yttrande ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som nämnden tidigare har vidtagit i fråga om den unge samt en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka att han eller hon utvecklas ogynnsamt. Vidare ska yttrandet innehålla en redovisning av de åtgärder som nämnden avser att vidta. Åtgärderna ska redovisas i ett ungdomskontrakt eller i en vårdplan. Arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna ska framgå av kontraktet eller vårdplanen. I 28 § LUL anges att rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av nämnden med det innehåll som avses i 11 §.

Kravet på socialnämnden att redovisa arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna infördes genom 1999 års reform. För att öka förutsebarheten i överlämnandepåföljden föreskrevs att socialnämndens yttrande skulle innehålla en vårdplan som utvisade vilka åtgärder som avsågs att vidta.<sup>55</sup> Genom 2007 års reform ändrades bestämmelsen endast på så sätt att åtgärder som ska ske med stöd av SoL ska redovisas i ett ungdomskontrakt.

Att arten, omfattningen och varaktigheten av de planerade åtgärderna framgår av ungdomskontraktet och vårdplanen är viktigt ur flera aspekter.

Som anfördes i 1999 års lagstiftningsärende innebär den allmänna straffrättsliga principen om förutsebarhet att en påföljd bör vara utformad så att det redan på förhand står klart vad den kommer att innebära för den som blir dömd. För att domstolen ska kunna avgöra om de planerade åtgärderna kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet, förutsätts därtill att domstolen har tillräcklig information om dessa åtgärder.

Utöver detta har preciseringen i ungdomskontraktet och vårdplanen betydelse för verkställigheten. Rent allmänt bör det stå klart för alla när en påföljd är helt verkställd. För att kunna agera vid misskötsamhet förutsätts också en tillräcklig grad av konkretion. Genom att det anges vad åtgärderna består i kan verkställigheten underlättas och det kan stå klart för såväl den unge som socialtjänsten och de rättsliga instanserna när den unge underlåter att göra vad som åligger honom eller henne.

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, får rätten enligt 32 kap. 3 § BrB förena ungdomsvård med ungdomstjänst eller dagsböter.

---

<sup>55</sup> Prop. 1997/98:96 s. 146.

Som utvecklas i avsnitt 24.3.4 finns det i många fall problem med kombinationspåföljden ungdomsvård och ungdomstjänst. Av våra direktiv följer att användningen av dagsböter bör minska gällande unga lagöverträdare. Som anges ovan i avsnitt 24.3.4 är det önskvärt om ungdomsvård så långt möjligt kan dömas ut utan att kombineras med någon annan påföljd.

Ungdomsvård förenas med ungdomstjänst eller böter när domstolen – utifrån vad som framgår av socialnämndens yttrande – finner att de föreslagna åtgärderna inte är tillräckligt ingripande. Enligt vår uppfattning tydliggörs ingripandegraden av det föreslagna ungdomskontraktet om åtgärderna beskrivs mer detaljerat och konkretiserat. Motsatt kan ingripandegraden framstå som lägre än den verkligen kommer att bli, om åtgärderna beskrivs diffust och ofullständigt. En tydlig beskrivning av åtgärderna kan därför leda till ett minskat behov av kombinationspåföljder.

Brå har i sin utvärdering studerat om yttrandena har blivit bättre under de senaste tio åren, vad gäller att redovisa de planerade insatsernas varaktighet och omfattning.<sup>56</sup> Det går enligt studien inte att se någon större skillnad mellan åren 2004 och 2008, medan det skett en tydlig förbättring jämfört med 1999. Det finns fortfarande betydande brister gällande preciseringen av förslagen i ungdomskontrakten. Enligt studien anges både varaktighet och omfattning av de föreslagna åtgärderna i endast knappt hälften av yttrandena.

Vid det domarseminarium som utredningen anordnade<sup>57</sup> framfördes att de föreslagna åtgärderna ofta beskrivs på ett vagt och otydligt sätt. Vidare angavs att det ofta kan skifta i kvalitet mellan olika kommuner i en domsaga.

*Det finns utrymme för att förbättra kvaliteten på socialtjänstens yttranden*

Att det i vissa fall kan vara svårt att ange varaktigheten av vissa åtgärder är förståeligt, exempelvis avseende drogkontroller som måste kopplas till en behovsbedömning. Av Brå:s utvärdering framgår dock att varaktighet och omfattning anges i mindre än hälften av fallen, även när det gäller en samtalsinsats eller ett påverkansprogram. I sådana fall måste det enligt vår bedömning rimligen finnas

---

<sup>56</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 35 ff.

<sup>57</sup> Seminarium den 23 september 2010.

goda förutsättningar att uppfylla LUL:s krav på konkretisering av de föreslagna åtgärderna.

Brå anför i sin rapport att yttrandenas kvalitet kan förbättras ytterligare.<sup>58</sup> En viktig del kan då vara hur begäran från förundersökningsledaren (eller i vissa fall tingsrätten) formuleras. Ungdomsbrottsutredningen hade föreslagit att Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten tillsammans borde ta fram en blankett för yttranden enligt 11 § LUL. Regeringen noterade i propositionen till 2007 års reform att ett sådant arbete hade inletts.<sup>59</sup> Det finns numera en standardiserad blankettmall som åklagarna kan använda när de begär in yttrande. Enligt Brå:s rapport skulle mallen kunna utvecklas ytterligare om den omformades till ett mer strukturerat formulär med fasta frågor och svarsfält. Det skulle enligt Brå öka kvaliteten på yttrandena och ge en större enhetlighet.

Vi delar uppfattningen att en begäran som tydligt anvisar var och hur art, omfattning och varaktighet ska redovisas, skulle kunna bidra till att åtgärdsbeskrivningarna blir mer konkretiserade på det sätt lagstiftaren har åsyftat. Det är Åklagarmyndighetens ansvar att utforma eventuella förändringar av den mall som åklagarna använder. Efter publiceringen av Brå:s rapport har Åklagarmyndigheten (Utvecklingscentrum Stockholm) initierat ett arbete med blankettmallen för att få till stånd en mer konsekvent redovisning från socialtjänsten av de föreslagna åtgärderna. Det är angeläget att det arbetet slutförs och att användningen därefter följs upp.

Att blankettmallen utformas på ett tydligare sätt än i dag skulle enligt vår mening i någon mån kunna bidra till mer konkretiserade åtgärdsförslag. Av större betydelse torde dock vara att den som utarbetar yttrandet har förståelse för vad det ska användas till, dvs. vilken betydelse åtgärdsförslagen har för åklagarens möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse och domstolens möjligheter att göra en korrekt proportionalitetsbedömning. Sådana kunskaper och insikter kan uppnås genom en strukturerad och regelbunden samverkan på lokal nivå mellan socialtjänsten och rättsväsendets aktörer. I avsnitt 24.2 ovan har vi lämnat förslag till hur det ytterligare kan säkerställas att sådan samverkan sker. Därtill är det naturligtvis ett ansvar för socialnämnden att ansvariga handläggare inom socialtjänsten har tillräckliga kunskaper om de krav som ställs på ett yttrande enligt LUL.

En förutsättning för att kvaliteten på yttrandena ska vara god är att socialtjänsten har erforderlig tid att utreda den unges för-

<sup>58</sup> Brå Rapport 2011:10 s. 11.

<sup>59</sup> Prop. 2005/06:165 s. 46.

hållanden, att utarbeta åtgärdsförslag och slutligen beskriva dem i ett yttrande. I avsnitt 24.3.8 nedan behandlas särskilt frågan huruvida det behövs åtgärder för att socialtjänsten ska få mer tid än i dag för att upprätta yttranden.

#### *Särskilt om domstolens ansvar för kvaliteten på yttrandena*

I 11 § LUL anges att socialnämnden på förundersökningsledarens begäran ska upprätta ett yttrande med ett visst angivet innehåll. Av det följer att socialnämnden har ett ansvar för att yttrandet uppfyller kraven på innehåll och konkretion. Att ett yttrande enligt 11 § LUL har inkommit är – enligt huvudregeln – en förutsättning för att åklagaren ska kunna fatta beslut i åtalsfrågan. Det innebär att även åklagaren har ett ansvar för att yttrandet uppfyller kraven i 11 § LUL. I annat fall finns det knappast förutsättningar att väcka åtal. Med stöd av 11 § LUL kan sålunda åklagaren begära att yttrandet kompletteras om det inte uppfyller de stadgade förutsättningarna.

I de fall yttrandet läggs till grund för en dom på ungdomsvård, finns det dock skäl enligt vår mening att särskilt lyfta fram domstolens ansvar för att yttrandet uppfyller kraven i 11 § LUL. Ungdomsvård kan endast dömas ut om de föreslagna åtgärderna är tillräckligt ingripande och detta kan endast avgöras om yttrandet på ett tillräckligt tydligt sätt beskriver de åtgärder som föreslås. Därtill är det domstolens ansvar att en dom är tillräckligt tydlig för att kunna verkställas. Det är säkert så att domstolen i många fall reagerar när yttranden är bristfälliga och begär att de kompletteras. Slutsatserna i Brå:s rapport, som grundas på kontrakt som tagits in i domar på ungdomsvård, talar dock för att domstolarna i många fall accepterar bristfälliga yttranden med otillräckligt beskrivna åtgärdsförslag. Enligt vår mening kan det finnas anledning att förtydliga i lagstiftningen att en dom på ungdomsvård förutsätter att de föreslagna åtgärderna är angivna på ett tillräckligt konkret sätt. Om domstolarna mer konsekvent begär kompletteringar när yttrandena är bristfälliga kan det förväntas att det kommer att ske en förbättring hos socialtjänsten. Ett mer uttalat ansvar för domstolen för att yttrandena håller en rimlig kvalitet kan också leda till ett större intresse hos domstolarna att medverka vid samverkansmöten och liknande. Som anges i avsnitt 24.2 finns det ett stort

behov av att inte bara åklagarna utan även domstolarna att delta i detta arbete.

Det torde inte vara realistiskt att begära att yttrandena alltid ska uppfylla samtliga krav på beskrivning av art, varaktighet och omfattning, för att ungdomsvård ska kunna väljas som påföljd. I vissa fall är delar av åtgärderna sådana att det inte går att avgöra exempelvis varaktigheten i förväg med någon större precision. Det viktiga är att domstolen inte godtar förslag på kontrakt som är så lösligt beskrivna att någon proportionalitetsbedömning inte låter sig göras eller som är så otydliga att det inte framgår för den unge vad som förväntas av denne under verkställigheten.

Redan i dag föreskrivs i 28 § LUL att rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett sådant yttrande som avses i 11 § LUL. På ett tydligare sätt skulle det kunna föreskrivas i BrB att ett tillräckligt informativt och konkret yttrande, för att det ska kunna göras en proportionalitetsbedömning och för att det ska stå klart vad som förväntas av den unge under verkställigheten, är en förutsättning för att döma ut ungdomsvård. Det föreskrivs i 32 kap. 1 § tredje och fjärde styckena BrB att rätten ska meddela en föreskrift att den unge ska följa det ungdomskontrakt eller den vårdplan som ska fogas till domen. Om det anges i samma bestämmelse att arten, omfattningen och varaktigheten av åtgärderna i tillräcklig omfattning ska framgå av kontraktet eller vårdplanen för att ungdomsvård ska kunna ådömas, tydliggörs att domstolen har ett ansvar för att ett bristfälligt yttrande inte leder till ofullständig proportionalitetsbedömning eller oklarheter under verkställigheten. Vi föreslår sålunda därför att det i BrB införs en bestämmelse av den innebörden.

#### **24.3.8 Socialtjänsten bör i vissa fall få mer tid på sig för att utarbeta ungdomskontrakt och vårdplaner**

**Våra bedömningar:** Socialtjänsten kan i vissa fall behöva längre tid på sig än vad de får i dag för att ta fram förslag till ungdomskontrakt eller vårdplaner. I de allra flesta fall kan detta ske med iakttagande av nuvarande frister, särskilt om regeln att yttranden ska inhämtas redan i samband med delgivning av skäligen miss-tanke tillämpas utan några betydande undantag.

Det bör ankomma på Riksåklagaren att i riktlinjer ange närmare hur bestämmelsen i 11 § andra stycket lagen (1964:167)

med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska tillämpas, så att den får avsett genomslag.

Det bör tydliggöras i begäran om yttrande att det ankommer på socialnämnden att begära ytterligare tid om det behövs för att utreda lämpliga åtgärder och att det under vissa förutsättningar finns möjligheter till anstånd.

Skyndsamhetskravet i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör inte hinder mot att ge socialtjänsten tillräckligt med tid för att upprätta ungdomskontrakt och vårdplaner inom åklagarens frist för att fatta beslut i åtalsfrågan.

**Vårt förslag:** Den särskilda fristen i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska kunna överskridas om det är nödvändigt med hänsyn till att socialnämnden behöver ytterligare tid för att färdigställa ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inför huvudförhandlingen.

### *Bakgrund*

Enligt 11 § LUL ska åklagaren inhämta ett yttrande innan beslut fattas i åtalsfrågan, ifråga om den som misstänks för att ha begått brott innan 18 års ålder. Enligt en ändring i 11 § LUL som trädde i kraft den 1 mars 2012 kan även en polisiär förundersökningsledare inhämta ett yttrande i de fall förundersökningen leds av polismyndighet.<sup>60</sup>

Ordningen att yttranden från socialnämnden ska inhämtas redan under förundersökningen infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 mars 1995.<sup>61</sup>

Enligt den tidigare regleringen skulle ett yttrande inhämtas av åklagare, om det fanns skäligen anledning till åtalsunderlåtelse. I de fall åtal väcktes fattades beslut att inhämta yttrande först när målet kommit till domstolen. Nämndens yttrande skulle, enligt den dåvarande ordningen, avges skyndsamt. Om inte längre tid var nödvändig med hänsyn till ärendets beskaffenhet, skulle yttrandet avges inom två veckor från den dag begäran kom in till nämnden. Om nämnden inte hade avgett yttrande inom fyra veckor, skulle åklagaren genast underrättas om orsaken till dröjsmålet. I de fall yttrandet

<sup>60</sup> Prop. 2011/12:10 s. 27.

<sup>61</sup> Prop. 1994/95:12.

begärdes av domstol skulle nämnden yttra sig inom sådan tid att rätten kunde hålla huvudförhandling inom de tider som gällde för mål med unga.

I 1994 års lagstiftningsärende infördes den särskilda åtalsfristen för omyndiga lagöverträdare, att åtal skulle väckas inom fyra veckor efter delgivning av skäligen misstanke. För att få till stånd den snabba handläggning av ungdomsmål som regeringen ansåg önskvärd, ansågs det nödvändigt att inte bara förundersökningen utan även personutredningen kunde genomföras inom de tidsfrister som föreslogs.<sup>62</sup> Yttranden skulle därför inhämtas av åklagaren innan beslutet i åtalsfrågan, förutsatt att det förelåg skäligen misstanke om brott.

I samma lagstiftningsreform föreskrevs i 12 § LUL att åklagaren i sin begäran om yttrande ska ange inom vilken tid yttrandet ska lämnas och, om det är lämpligt, ge anvisningar för hur yttrandet kan begränsas. Efter en ändring den 1 mars 2012 omfattar även regleringen även polismyndighet då en sådan i egenskap av förundersökningsledare har begärt in yttrandet. Om nämnden inte kan lämna sitt yttrande inom den föreskrivna tiden, får den som begärt yttrandet medge att det lämnas senare. Yttrandet får lämnas muntligen vid ett sådant sammanträde som gäller sammanträffande angående beslut om åtalsunderlåtelse.

I förarbetena till den ursprungliga lydelsen av 12 § LUL anförde regeringen att det inte längre – när yttrande fortsättningsvis skulle inhämtas samtidigt som förundersökningen pågår – fanns behov av en i författning bestämd tidsfrist. Det var enligt regeringen tillräckligt att det i beslutet anges inom vilken tid yttrandet ska lämnas. Åklagaren kan då anpassa tiden så att yttrandet är klart samtidigt som förundersökningen. Tiden kan variera beroende på t.ex. omfattningen av utredningen om brottet. Regeringen anförde att det är onödigt och olämpligt att yttrandena i ett omfattande mål färdigställs så tidigt att de är inaktuella när saken ska avgöras.<sup>63</sup>

I förarbetena anfördes vidare att socialnämnderna naturligtvis blir skyldiga att lämna yttranden inom den angivna tiden på samma sätt som om det fanns en bestämmelse i författning. Eftersom man kan räkna med att det i vissa fall inte är möjligt att hålla tidsfristen, borde det vara möjligt att med åklagarens eller rättens medgivande lämna yttrandet senare. I författningskommentaren angavs att social-

---

<sup>62</sup> Prop. 1994/95:12 s. 70.

<sup>63</sup> A. prop. s. 73.



nämnden sällan torde få kortare tid till sitt förfogande att avge ett yttrande än de två veckor som dittills hade gällt.<sup>64</sup>

För att spara tid och arbete borde åklagaren och domstolen, om det är lämpligt, enligt förarbetena kunna ge socialnämnden upplysning om hur yttrandet kan begränsas.<sup>65</sup>

Genom 1999 års reform föreskrevs i 11 § LUL att socialtjänstens yttranden skulle ha ett utförligare innehåll genom en vårdplan som angav arten, omfattningen och varaktigheten av de föreslagna åtgärderna. Flera remissinstanser hade påpekat att tidsfristen om fyra veckor (från delgivning av skälig misstanke om brott till beslut om åtal) i det sammanhanget kunde komma att utgöra problem. Tidsfristen hade kritiserats bl.a. på grund av att det kunde vara svårt för socialnämnderna att få fram yttranden inom den tid som stod till deras förfogande. Det konstaterades i förarbetena att förslaget gällande yttrandenas utformning skulle ställa ökade krav på socialtjänsten.<sup>66</sup> Regeringen anförde att det borde finnas goda möjligheter för socialnämnden att förbereda ett yttrande redan innan en begäran kom in, genom att nämnden genast ska underrättas om någon under 18 år är misstänkt för brott och därtill en företrädare för socialtjänsten ska närvara vid förhör. Därtill pekade regeringen på att det i många fall oberoende av någon begäran från åklagaren åligger socialtjänsten att inleda en utredning enligt socialtjänstlagen. Oaktat detta och den utvärdering som regeringen avsåg att göra, fann regeringen att det förelåg ett behov av att förlänga fristen enligt 4 § LUL för beslut i åtalsfrågan från fyra veckor efter delgivning av brottsmisstanke till sex veckor. Detta är den frist som gäller i dag.

Brå:s utvärdering av 1999 års reform gav vid handen att socialtjänsten i praktiken hade samma tid på sig efter som innan reformen för att upprätta yttranden och att någon förbättring sålunda inte hade skett. Det gavs nämligen regelmässigt som mest 2–3 veckor för att inkomma med yttrande enligt 11 § LUL.<sup>67</sup>

Genom 2007 års reform vidtogs därför ytterligare en lagstiftningsåtgärd för att ge socialtjänsten erforderligt med tid för att upprätta yttranden. Regeringen anförde att det är av stor betydelse att socialtjänsten får skäligt rådrum för att upprätta yttranden och ungdomskontrakt eller vårdplaner.<sup>68</sup> I syfte att ge socialnämnden

---

<sup>64</sup> A. prop. s. 99.

<sup>65</sup> A. prop. s. 73.

<sup>66</sup> Prop. 1997/98:96 s. 146..

<sup>67</sup> SOU 2004:122 s. 302.

<sup>68</sup> Prop. 2005/06:165 s. 62.

tillräckligt med sådan tid tidigarelades tidpunkten då åklagaren ska inhämta yttrande, genom att det föreskrevs att åklagarens begäran om yttrande, om möjligt, i de fall förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa ska lämnas till socialtjänsten senast i samband med delgivning av misstanke om brott. I allmänmotiveringen angavs att åklagaren och socialnämnden bör kunna ha en sådan kontakt att socialtjänsten kan bedöma om personutredningen bör inledas omedelbart eller när förundersökningen kommit längre. I sådana fall innebär den nya regleringen enligt regeringen främst att socialnämnden får bättre möjligheter att planera och prioritera i sitt arbete.<sup>69</sup>

I förarbetena angavs inte direkt i vilka fall det *inte* kan anses ”möjligt” att begära in ett yttrande redan vid den tidpunkten. I författningskommentaren anfördes att det givetvis inte är möjligt för åklagare att efterkomma detta krav om det är en polisledd förundersökning och åklagaren inte delges information om att delgivning av misstanke har skett.<sup>70</sup> Enligt författningskommentaren ger vidare uttrycket ”senast i samband med delgivning” utrymme för att framställa en begäran en kortare tid efter det att delgivning av misstanke skett.

*Mycket talar för att socialtjänsten ofta har för kort tid på sig att upprätta yttranden*

Enligt Brå:s utvärdering av 2007 års reform har ambitionen att förlänga den tid socialtjänsten får för att upprätta yttranden inte fått något genomslag.<sup>71</sup> Kommunernas uppskattning i den generella enkäten är att den genomsnittliga tiden för att sammanställa ett yttrande från den dagen som begäran inkommer till dess att yttrandet ska vara hos åklagaren uppgår till två veckor. Enligt enkätundersökningen är det ytterst sällan som en handläggare har mer än tre veckor på sig att skriva ett yttrande. 16 procent angav att de hade en vecka på sig, 61 procent angav att de hade två veckor på sig, 18 procent angav att de hade tre veckor på sig, fyra procent angav att de hade fyra veckor på sig och en procent angav att de hade sex veckor på sig.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> A. prop. s. 62.

<sup>70</sup> A. prop. s. 140.

<sup>71</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 29.

<sup>72</sup> Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från av Brå.

En liknande bild framkom vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade<sup>73</sup>. Den uppfattning som framfördes var att åklagare mer eller mindre slentrianmässigt begär in yttrande på två veckor, även i de fall det inte brådskar med åtal. Vid seminariet framfördes att det uppfattas som ett stort problem bland socialsekreterarna att tidsfristen för att inkomma med yttrande är så kort. Som det är nu hinner handläggaren bara träffa den unge vid ett tillfälle före det att yttrandet ska ges in. Möjligheterna att identifiera den unges problem och att motivera denne och dennes vårdnadshavare till att medverka i vård och andra åtgärder skulle – enligt de uppfattningar som framfördes – öka om socialtjänsten hade längre tid på sig att upprätta ett yttrande.

Vid det seminarium med ungdomsåklagare (vid åklagarkammare i Stockholmsområdet och Uppsala) som utredningen anordnade<sup>74</sup> gavs en delvis annan bild. Gällande dessa kamrar uppgavs vid seminariet att det regelmässigt ges en frist på tre veckor för socialtjänsten för att inkomma med yttrande. Det uppgavs att anstånd ofta kan beviljas i de fall socialtjänsten begär detta. Vidare angavs att tiden för att utarbeta ett yttrande ibland kan inskränkas av socialtjänstens interna rutiner på så sätt att det tar viss tid från det att en begäran om yttrande kommit till socialnämnden till dess ärendet tilldelats en handläggare.

### *Inledande överväganden*

Att socialtjänsten får erforderlig tid på sig för att utarbeta yttranden och åtgärdsförslag är mycket viktigt. Att den unge får den insats som är mest lämplig för honom eller henne innebär en effektivisering av samhällets resurser. I de fall det initialt kan identifieras en tydlig problembild är det uppenbart att det kan behövas mer än två veckor för att göra en grundlig utredning, motivera den unge och dennes vårdnadshavare att medverka samt utarbeta ett tydligt åtgärdsförslag. I sådana fall torde det ofta krävas att handläggaren vid socialtjänsten sammanträffar med den unge mer än en gång innan yttrandet sammanställs och ges in till åklagaren.

I många andra fall, när det tidigt kan konstateras att det inte föreligger något särskilt vårdbehov och yttrandet främst ska inriktas på att ange en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst, torde

---

<sup>73</sup> Seminarium den 14 februari 2011.

<sup>74</sup> Seminarium den 13 maj 2011.

det däremot inte föreligga några problem att avge ett yttrande inom ett par veckor. Då borde det också som regel vara tillräckligt att handläggaren i sådana fall träffar den unge vid ett tillfälle.

Socialtjänstens behov av tid för att utarbeta ett yttrande är sålunda mycket olika i olika fall. Enligt vår bedömning skulle mycket vara vunnet om socialtjänsten fick längre tid på sig än i dag, i de fall omständigheterna påkallar ett mer omfattande utredningsarbete och arbetet syftar till att utmynna i ett förslag till ungdomskontrakt eller vårdplan. Vissa av dem som i dag döms till ungdomstjänst skulle förmodligen istället kunna erbjudas ett tillräckligt ingripande ungdomskontrakt och istället dömas till ungdomsvård. Brå:s utvärdering talar för att ungdomstjänst i dag delvis överutnyttjas och att ungdomar med behov av socialtjänstens insatser inte döms till ungdomsvård.<sup>75</sup> Om det ges mer tid att utarbeta åtgärder kan det därtill bli mer omfattande och därigenom ingripande åtgärder, vilket kan minska behovet av kombinationspåföljder. Som utvecklas i avsnitt 24.3.4 skulle det vara en önskvärd utveckling.

#### *En konsekvent tillämpning av regeln när yttrande senast ska inhämtas*

Att tiden mellan brott och lagföring blir så kort som möjligt är sedan länge en av de viktigaste målsättningarna gällande hanteringen av unga lagöverträdare. Vi instämmer att detta måste tillmätas stor vikt. Socialnämndens utredningsarbete bör därför så långt möjligt – enligt den inriktning som valdes 1994 – ske parallellt med förundersökningen och då avslutas innan beslut fattas i åtalsfrågan. För att tidsfristen för socialtjänsten ska kunna bli så lång som möjligt bör arbetet med yttrandet igångsättas så snart det är tänkbart. Som påpekats i tidigare lagstiftningsärenden har socialnämnden möjlighet att förbereda ett yttrande redan innan en formell begäran kommer in, bl.a. genom att socialnämnden enligt 6 § LUL ska underrättas så snart någon under 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa. Oberoende av det torde dock åklagarens begäran om yttrande utgöra ett viktigt ”startskott” då utredningsåtgärder kan igångsättas och ärendet prioriteras.

Om förundersökningen gäller brott på vilket fängelse kan följa ska enligt 11 § LUL, om möjligt, yttrande begäras senast i samband med delgivning av brottsmisstanke. Enligt vår mening finns det

<sup>75</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 35.

inte utrymme för att ytterligare tidigarelägga den tidpunkten, dvs. att begäran skulle göras redan innan delgivning av skäligen misstanke sker. Däremot kan det övervägas – i ljuset av vad som framgår av Brå:s rapport om att yttrandefristen inte förefaller ha blivit längre i flertalet fall – om dagens reglering alla gånger tillämpas konsekvent.

I de fall åklagaren är förundersökningsledare finns det inga praktiska hinder mot att tillstålla socialnämnden en begäran om yttrande senast i samband med delgivning av skäligen misstanke om brott. De kontakter som utredningen har haft med åklagare visar att bestämmelsen inte i alla fall tillämpas på ett så konsekvent sätt. I många fall där en person delges skäligen misstanke leder aldrig utredningen så långt som till åtal eller åtalsunderlåtelse, främst pga. att bristande bevisning gör att utredningen läggs ned. I vissa fall förekommer det att åklagaren i samband med delgivning av skäligen misstanke gör bedömningen att förundersökningen sannolikt kommer att läggas ned eller att detta inte framstår som alls osannolikt. I syfte att bespara socialnämnden onödigt arbete avvaktar då åklagaren med att begära in ett yttrande till dess det finns en tydligare bild av bevisläget.

Det är visserligen ett rimligt syfte bakom att avvakta med att begära in yttrande och därigenom försöka undvika ett onödigt merarbete hos socialtjänsten. Lagstiftningen ger därtill – som utvecklas ovan – ett visst utrymme att avvakta något med att inhämta yttranden. Enligt vår bedömning finns det dock samtidigt starka argument för att tillämpa bestämmelsen så konsekvent som möjligt på det sätt lagstiftaren uppenbarligen har avsett. För att 2007 års reglering ska få genomslag och socialtjänsten ska få längre tid på sig, är det delvis oundvikligt att arbetet med att upprätta yttranden i vissa fall kommer att igångsättas i sådana fall där det inte blir något åtal. Om åklagarna avvaktar med att inhämta yttranden till dess bevisläget är mer eller mindre klart, torde ändringen i 11 § LUL inte få något större genomslag. Detsamma gäller om det är en polisledd förundersökningen och beslutet om att inhämta yttrande ankommer på polismyndigheten.

I de fall det finns en mer påtaglig osäkerhet hos förundersökningsledaren kan denne – som antyds i förarbetena – i stället för att avvakta med begäran om yttrande ta kontakt med socialtjänsten under hand i samband med att begäran görs och resonera om huruvida personutredningen bör inledas när förundersökningen kommit längre. Socialtjänsten kan då anpassa sina åtgärder men har en kortare startsträcka eftersom ärendet tidigt blir initierat.

I de fall förundersökningen läggs ned är det därtill viktigt att socialtjänsten omedelbart blir informerad.

Det är sålunda flera överväganden som måste göras av åklagaren eller polismyndigheten. Delvis är det en fråga om att balansera det starka intresset att säkerställa kvaliteten på yttrandena mot att inte initiera ett onödigt merarbete hos kommunernas socialtjänst. Även om vår uppfattning är att bestämmelsen i 11 § andra stycket LUL bör tillämpas så konsekvent och enhetligt som möjligt, finns det situationer som kräver särskilda överväganden och lösningar. Lämpligen bör det ankomma på Riksåklagaren att i riktlinjer ange närmare hur bestämmelsen ska tillämpas, så att den får det tänkta genomslaget.

*Tidsfristen för yttranden kan anpassas till utredningsbehovet i det enskilda fallet vilket kan kräva ett aktivt agerande från socialtjänsten*

Som anförts ovan skulle det vara önskvärt att socialtjänsten fick längre tid på sig än i dag, i de fall där omständigheterna påkallar ett mer omfattande utredningsarbete och arbetet syftar till att utmynna i ett förslag till ett ungdomskontrakt eller en vårdplan.

Inom ramen för sexveckorsfristen borde det rimligen i de allra flesta fall vara möjligt att medge en längre yttrandetid än två veckor. Vi har övervägt huruvida en sådan längre frist skulle kunna säkerställas genom att det föreskrivs att socialnämnden alltid ska få tre eller möjligen fyra veckor på sig av åklagare för att inkomma med yttrande. Flera skäl talar emellertid mot en sådan ordning. För det första skulle den bli oflexibel. Det finns därtill i många fall inte skäl för en så lång utredningstid för socialtjänsten. Att redan från början ge en lång tid kan minska incitamenten att prioritera ärendet och färdigställa yttrandet så snart som möjligt.

Enligt vår mening måste det i stället ankomma på socialnämnden att söka tillse att det ges erforderlig tid i de fall det verkligen behövs, även om det innebär en längre tid än vad som angetts i den ursprungliga begäran. Det anges i dag i 12 § LUL att den som begärt yttrandet får medge att yttrandet lämnas senare, om det inte kan lämnas inom föreskriven tid. I förarbetena anges att det får förutsättas att polismyndighet vid behov kontaktar åklagare innan ett eventuellt medgivande om förlängd tid för yttrande lämnas, i de

undantagsfall då det kan bli fråga om att en polisledd förundersökning har avslutats utan att ett begärt yttrande har kommit in.<sup>76</sup>

I de fall socialnämnden tidigt kan uppmärksamma att det kan behövas längre tid för att utarbeta exempelvis ett omfattande ungdomskontrakt, bör detta anmälas till den som begärt in yttrandet. Enligt kontakter med socialsekreterare och erfarenheter från domare kan dock socialtjänsten i dag ibland helt anpassa sig till den förelagda tiden, och i yttrandet endast ange att det visserligen finns ett vårdbehov men att det inte hunnit utredas tillräckligt vilka åtgärder som behövs. För att tydliggöra för handläggarna på socialtjänsten det nödvändiga samspelet mellan socialnämnd och åklagare och de anståndsmöjligheter som finns, bör det enligt vår mening anges redan i begäran om yttrande att en sådan anståndsmöjlighet kan finnas när skäl föreligger.

Om det finns skäl bör sålunda åklagaren eller polismyndigheten i många fall kunna medge att socialtjänsten får längre tid på sig att färdigställa yttranden. Det handlar om att de olika aktörerna ska ha förståelse för de behov som finns och vilka möjligheter det finns att utnyttja tiden fram till rättegången. Detta är frågor som bör behandlas vid samverkansmöten.

*Skyndsambetskravet bör i vissa fall stå tillbaka om det krävs för att ett yttrande ska kunna färdigställas*

De behov hos den unge som kan uppdragas vid en utredning enligt 11 § LUL och som kan föranleda åtgärder enligt SoL eller LVU, kan inte ensamt styra handläggningstiden. Som anges ovan är skyndsamheten en av de viktigaste komponenterna gällande handläggningen av ungdomsmål. Enligt den allmänna regleringen i 23 kap. 4 § RB ska en förundersökning alltid bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. I 4 § LUL finns en särskild skyndsambetsregel för utredningar som gäller unga lagöverträdare. Enligt den regeln ska en förundersökning mot den som inte fyllt 18 år och som gäller brott på vilket fängelse kan följa bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till 1) att den misstänkte ska delta i medling enligt

---

<sup>76</sup> Prop. 2011/2012:10 s. 28.

lagen (2002:445) om medling med anledning av brott eller 2) utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Åklagaren har således att iaktta att beslut om åtal eller åtalsunderlåtelse måste fatta så skyndsamt som möjligt. I vissa fall kan detta skyndsamhetskrav komma att ställas mot socialnämndens behov av längre tid, på så sätt att ärendet är klart för beslut om åtalsunderlåtelse eller åtal, samtidigt som socialnämnden inte är färdig med sitt yttrande. I de fall sexveckorsfristen kan hållas, bör enligt vår mening åklagaren kunna medge ytterligare tid för socialnämnden i de fall det behövs för att färdigställa yttrandet. Det bör dock förutsätta att det pågår arbete med att ta fram vårdinriktade åtgärder. Eftersom det kan handla om åtgärder som läggs till grund för ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 17 § första stycket LUL, bör dock inte arbetet uteslutande behöva syfta till att ta fram ett ungdomskontrakt eller en vårdplan. I många – säkerligen de flesta – fall medges redan i dag anstånd förutsatt att sexveckorsfristen kan efterlevas. Enligt vår mening ryms det inom lagstiftningen att medge sådana anstånd.

Att det finns en angiven frist när beslut senast ska fattas i åtalsfrågan, utgör ett viktigt instrument för att lagföringen av unga lagöverträdare ska kunna ske så snabbt som möjligt. Utrymmet för att överskrida fristen bör därför vara så litet som möjligt. I dag finns det inget direkt lagstöd för att överskrida fristen med hänsyn till socialnämndens behov av tid för att utarbeta yttrande. I förarbetena anges att bestämmelsen får överskridas i undantagsfall, varvid det endast exemplifieras att det behövs pga. svårutredd brottslighet eller tekniska undersökningar.<sup>77</sup> Visserligen kan bestämmelsen i 11 § LUL om att yttrande ska inhämtas innan beslut i åtalsfrågan kan väckas, ge åklagaren lagligt stöd att avvakta med att väcka åtal för färdigutredda brott då det saknas ett yttrande.<sup>78</sup> Åtalsfristen och de snäva undantagsmöjligheterna torde dock kunna innebära att tidsfristen för socialtjänsten sätts mycket kort eller åklagaren i många fall inte medger något anstånd och att det yttrande som inges från socialnämnden därför blir bristfälligt. Enligt vår mening bör socialnämnden få ytterligare tid på sig i de fall det behövs för att färdigställa ett ungdomskontrakt eller en vårdplan, även om anståndet kan innebära att sexveckorsfristen

<sup>77</sup> Prop. 1994/95:12 s. 96 f.

<sup>78</sup> I den åtgärdsplan för hanteringen av ungdomsbrott som Åklagarmyndigheten har givit ut anges att åklagaren bör överväga att väcka åtal trots att yttrandet inte inkommit, i de fall yttrandet inte krävs för beslut om åtal (Nationell åtgärdsplan för riktade insatser mot ungdomsbrott, Utvecklingscentrum Stockholm januari 2010, s. 20).



överskrids. Intresset av kvalitativa och tillräckligt ingripande åtgärder bör här vinna företräde framför ambitionen att minimera tiden från brott till lagföring. Det bör därför anges i 4 § LUL att tidsfristen för beslut om åtal får överskridas om det är nödvändigt med hänsyn till att socialnämnden behöver ytterligare tid för att färdigställa ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inför en huvudförhandling.

Även om sexveckorsfristen på detta sätt något bör kunna överskridas, kvarstår det allmänna skyndsamhetskravet och ambitionen att lagföringen ska ske så snart som möjligt. Det innebär att fristen endast bör kunna överskridas en kortare tid, någon eller några enstaka veckor. I de fall det påkallas mer omfattande utredningsåtgärder – exempelvis inför ett LVU-ingripande – får det med nödvändighet ske vid sidan om och efter den rättsliga processen. Genom en kommunikation mellan åklagare, socialtjänst och domstol kan därtill tiden mellan åtals väckande och huvudförhandlingen i vissa fall utnyttjas av socialnämnden för att färdigställa yttrandet.

#### 24.3.9 Kunskaper om vilka åtgärder som kan vidtas inom ungdomsvård bör tillgängliggöras bättre

**Våra bedömningar:** De åtgärder som sätts in inom ramen för ungdomsvård bör så långt möjligt bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Detsamma gäller programverksamhet och liknande som utgör särskilt anordnad verksamhet inom ramen för ungdomstjänst.

Det är av stor vikt att det bedrivs ett aktivt metodutvecklingsarbete och att de metoder och åtgärder som används utvärderas och följs upp.

Det bör ske ett kontinuerligt arbete med att sprida kunskap till socialtjänsten i de olika kommunerna om vilka verkningsfulla metoder det finns i arbetet med unga lagöverträdare.

Det är särskilt Socialstyrelsens ansvar att verka för att sådana kunskaper sprids på ett användarvänligt sätt och att kunskapsnivån hålls aktuell.

De metoder som används bör utvärderas utifrån svenska förhållanden. Även detta bör anses ligga inom Socialstyrelsens ansvarsområde.

Vid sidan av Socialstyrelsens centrala roll som kunskapsförmedlare kan det finnas behov av en bättre regional samverkan

mellan kommunerna för att sprida goda exempel och ta vara på varandras erfarenheter och kompetens.

Det bör övervägas att ge Socialstyrelsen i uppdrag att – i samverkan med andra aktörer – göra en utvärdering av vilka effekter olika metoder, program och påföljder som tillämpas för unga lagöverträdare har för att motverka återfall i brott.

Det bör också övervägas att ge Socialstyrelsen i uppdrag att arbeta fram verkningsfulla modeller för kunskapsöverföring och verka för att en kunskapsöverföring sker till socialtjänsten i de olika kommunerna.

### *Bakgrund*

I Ungdomsbrottsutredningens uppdrag ingick att analysera hur behovet av en nationell samordning av kompetens- och metodutveckling och spridande av allmän information och kunskap kan tillgodoses när det gäller ungdomsbrott och det allmännas ingripande med anledning därav.<sup>79</sup> Utredningen gick igenom kompetens- och metodutvecklingen inom Socialstyrelsen, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete inom Socialstyrelsen (IMS), Statens institutionsstyrelse, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), universitet och högskolor, Brå, RMV, kommunerna, EU, Europarådet samt vissa andra myndigheter och frivilligorganisationer.<sup>80</sup>

Ungdomsbrottsutredningen konstaterade att såväl nationell som internationell forskning visat att en del av den vård som ges till barn och ungdom med asocialt beteende inte har några påvisbara positiva effekter och att vissa åtgärder till och med har negativa effekter. Utredningen konstaterade samtidigt att det i dag finns flera utvärderade och evidensbaserade metoder för socialt arbetet med barn och unga som visat sig minska barns och ungas asociala beteende.

I betänkandet anfördes att kompetensen på området är fördelad på många olika aktörer och att mycket medel och resurser satsas på flera håll. Utredningen fann det angeläget att finna en ordning som medför att resultaten av den forskning och de satsningar som görs sprids till dem som har användning av resultaten.

<sup>79</sup> Dir. 2002:95.

<sup>80</sup> SOU 2004:122 s. 596 ff.

Ungdomsbrottsutredningen föreslog att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att samordna kompetens- och metodutveckling och sprida allmän information och kunskap gällande ungdomsbrott och de allmännas ingripanden. Uppdraget skulle enligt utredningen främst gälla gentemot socialtjänsten och skulle inte innebära något ansvar för att informera samhället i stort.<sup>81</sup> I betänkandet anfördes att såväl den utvärdering som Brå, Socialstyrelsen och SiS hade gjort som vad utredningen i övrigt hade erfart, påvisade att den praktiska verksamheten hade behov av ökat stöd för att kunna erbjuda verkningsfulla insatser. Utredningen fann det angeläget att det skulle finnas någon aktör med en helhetssyn och med ansvar att bevaka den forskning som bedrivs och den verksamhet som pågår. Utredningen fann att Socialstyrelsen var det naturliga alternativet, inte minst mot bakgrund av det då nyligen inrättade IMS inom Socialstyrelsen.

I förarbetena till 2007 års reform tog regeringen upp vikten av att grunda arbetet med unga lagöverträdare på vetenskap och beprövad erfarenhet.<sup>82</sup> Enligt regeringen fanns det behov av något organ som kan utgöra den sammanförande länken mellan den teoretiska och praktiska världen, varvid Socialstyrelsen enligt regeringen fyllde en viktig funktion. Socialstyrelsen delade i sitt remissvar uppfattningen att det var lämpligt att någon aktör tar ett mer samordnat ansvar för dessa frågor. Enligt Socialstyrelsen inrymdes det av utredningen föreslagna arbetet redan i myndighetens uppdrag, genom det arbete som då bedrevs inom Socialstyrelsens eget institut IMS.

Regeringen delade Socialstyrelsens uppfattning att det inte krävdes någon förordningsändring för att åstadkomma det utredningen hade föreslagit. I stället gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att, inom ramen för IMS:s arbete, samordna och sprida kunskap om verkningsfulla metoder.

Uppdraget att inventera metoder sammanfattades i rapporten ”Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet”. I samband med att uppdraget redovisades till socialdepartementet i oktober 2008 förklarade IMS att uppdraget var slutfört. Resultaten av rapporten har kortfattat återgetts i Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare.<sup>83</sup> Rapporten finns tillgänglig på Socialstyrelsens

---

<sup>81</sup> SOU 2004:122 s. 615.

<sup>82</sup> Prop. 2006/06:165 s. 46 f.

<sup>83</sup> Barn och unga som begår brott – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, s. 57.

hemsida. Den har i omarbetad och kompletterad form getts ut i boken *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?*<sup>84</sup>. En välbesökt konferens som behandlade ämnet avhölls i mars 2009. Vidare planerades en seminarierie om unga lagöverträdare med utgångspunkt från handboken och kunskapsöversikten men den genomfördes inte på grund av ett begränsat intresse från kommunerna.

IMS har numera avvecklats vid den stora omorganisation som skedde av Socialstyrelsen år 2010. IMS:s uppgifter sköts nu inom flera enheter på Socialstyrelsen.

Att Socialstyrelsen har ett generellt ansvar för forskning och utveckling framgår av myndighetens verksamhetsförfattning. I författning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen anges sålunda i 3 § 1 att Socialstyrelsen ska verka för att hälso- och sjukvården bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Vidare anges i 3 § 4 att Socialstyrelsen ska följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt verksamhetsområde och i 3 § 6 att Socialstyrelsen ska främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt bl.a. SoL samt förmedla kunskap om verkningsfulla metoder och arbetsformer.

#### *Behöver ytterligare åtgärder vidtas för kunskapspridning?*

De åtgärder som omfattas av ett ungdomskontrakt eller en vårdplan ska så långt möjligt bidra till att den unge i fortsättningen avhåller sig från brott. Utgångspunkten måste vara att socialtjänsten – oavsett vilken kommun den unge råkar bo i – tillämpar de metoder som är mest verkningsfulla utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Detsamma gäller enligt vår uppfattning den del av ungdomstjänsten som utgörs av särskilt anordnad verksamhet.

Vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade<sup>85</sup> togs frågan upp om kunskapsöverföring till socialtjänsten. Det framfördes bl.a. att det kan finnas svårigheter med att ange riktlinjer för vilka metoder som fungerar, och att det – i vissa fall – istället kan behövas riktlinjer för vad som inte fungerar. Vidare framfördes det att det behövs stöttning – särskilt av mindre kommuner – och utveckling av nya åtgärder och metoder. Det efterfrågades vid seminariet en större nationell samordning. Vid

<sup>84</sup> Andershed m.fl (red.), *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?*, 2010.

<sup>85</sup> Seminarium den 14 februari 2011.

den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades tänkbara förbättringar.<sup>86</sup> I det sammanhanget framfördes att det finns behov av nationell evidensbaserad programverksamhet för att fylla den särskilt anordnade verksamheten inom ramen för ungdomstjänst.

I IMS:s rapport anges slutsatser vilka entydigt pekar på behovet av styrning och vägledning.<sup>87</sup> För det första fungerar vissa metoder bättre än andra. Valet av metod bör därför inte vara godtyckligt. Vidare pekas det på att det krävs en hög grad av programtrogenhet, dvs. att effektiviteten av en viss metod eller insats kan påverkas i positiv riktning genom att insatser används på rätt sätt. En slutsats är att individens specifika behov och risknivå ska styra insatsernas omfattning och innehåll. Det behövs för detta ändamål forskningsbaserade och strukturerade bedömningsinstrument.

I IMS:s rapport anförs vidare att det inte går att uttala sig om hur vanligt förekommande de granskade insatstyperna är, men att en kvalificerad gissning kan vara att de mer effektiva insatserna är relativt ovanliga. Enligt rapporten behövs förmodligen någon form av regional utbildningsorganisation som kan utbilda och handleda socialtjänstens personal. Vidare anges att det finns resultat som visar att olika insatser inte används enligt föreskrivna riktlinjer och manualer.

Det särskilda uppdrag som gavs till Socialstyrelsen i samband med 2007 års reform är numera slutfört. Att sprida kunskaper om verkningfulla åtgärder är visserligen ett uppdrag som inte med nödvändighet måste vara tidsbegränsat. I redovisningen till regeringen angavs emellertid från IMS:s sida att uppdraget var slutfört. Genom att regeringsuppdraget var knutet till det numera nedlagda IMS, kan det därutöver knappast anses finnas ett pågående uppdrag.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att det arbete som slutfördes genom IMS:s rapport ges en fortsättning. För det första är behovet av att sammanställa forskningsbaserad kunskap inte något som upphör i och med att en sammanställning gjorts vid en viss tidpunkt. Ny forskning och ny kunskap tillkommer kontinuerligt, vilket medför att tidigare sammanställningar blir inaktuella eller i vart fall måste kompletteras för att den praktiska verksamheten ska kunna ske i enlighet med det aktuella forskningsläget.

<sup>86</sup> Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

<sup>87</sup> Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen, 2008, s. 90 ff och Andershed m.fl (red.), Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?, 2010 s. 169 ff.

För det andra kan det enligt vår mening finnas ytterligare att göra vad gäller spridningen av forskningsbaserad kunskap. Dels kan tydliga och lättillgängliga manualer gällande bedömningsmetoder, val av åtgärder och åtgärdernas genomförande öka effektiviteten och programtrogenheten. Därutöver kan kontinuerliga utbildningsinsatser behövas.

Såväl vad gäller fortsatt sammanställning av kunskaper som framtagande av stöd till socialtjänsten i de olika kommunerna att ta till sig forskningsbaserade kunskaper, anser vi att Socialstyrelsen även fortsättningsvis bör ha det huvudsakliga ansvaret. Redan av instruktionen till Socialstyrelsen följer bl.a. att myndigheten ska följa forsknings- och utvecklingsarbete samt främja utveckling av metoder och arbetsformer inom ramen för SoL. Behovet av Socialstyrelsens insatser på detta område är stort – inte minst med anledning av det allmänna behov som finns att så långt möjligt uppnå likformighet i verkställigheten av påföljder i de olika kommunerna. Det finns därför anledning att överväga att ge särskilda regeringsuppdrag till Socialstyrelsen att fortsätta att följa forsknings- och utvecklingsarbete gällande insatser för unga lagöverträdare och att verka för metoder att sprida kunskaper till de olika kommunerna. Vad gäller själva kunskapsöverföringen finns det anledning att göra en samlad redovisning av vilken metodutveckling som är lämplig. Socialstyrelsen bör därför ges i uppdrag att ta fram modeller och metoder för en sådan kunskapsöverföring och verka för att en sådan kunskapsöverföring sker.

Utöver ett sådant centralt arbete kan kunskaper om verkningsfulla metoder spridas mellan olika kommuner. Det finns enligt vår bedömning behov av en bättre regional samverkan mellan kommunerna för att sprida goda exempel och ta vara på varandras erfarenheter och kompetens. I detta arbete kan Sveriges Kommuner och Landsting spela en viktig roll.

### *Behöver ytterligare åtgärder vidtas för utvärdering?*

Den forskningssammanställning som IMS gjorde baserades i första hand på forskning från Nordamerika, medan den svenska forskningen i dagsläget är begränsad till en handfull studier.<sup>88</sup> Enligt rapporten är det angeläget att snabbt få fram mer svensk forskning

<sup>88</sup> Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, IMS 2008, s. 92.

av god kvalitet eftersom det finns svenska effektutvärderingar som inte bekräftat de goda resultaten från Nordamerika. Frågan om svenska utvärderingar utvecklas i boken *Ungdomar som begår brott*.<sup>89</sup> Det anförs att det i dag endast finns en handfull svenska utvärderingar av insatser till ungdomar som begår brott och att det finns ett "skriande behov" av vetenskapliga utvärderingar av de insatser som erbjuds dessa ungdomar. I många fall saknas det alltså enligt författarna kunskap om de insatser som används är effektiva eller överhuvudtaget fungerar. För att besvara frågor kring hur man kan åstadkomma positiva förändringar och motivera den unge, krävs enligt författarna troligen både kvalitativ och kvantitativ forskning.

Avsaknaden av svenska utvärderingar av ungdomspåföljderna och de åtgärder som vidtas inom dessa, kan jämföras med hur det ser ut inom Kriminalvården. I syfte att hindra återfall i brott bedriver Kriminalvården ett antal brotts- eller missbruksrelaterade behandlingsprogram, även kallade påverkansprogram. De flesta av programmen bedrivs både i anstalt och inom frivården. Kriminalvårdens målsättning är att enbart bedriva sådana program som i forskning har visat sig minska återfall i brott, s.k. evidensbaserade program. Det innebär att programmet ska ha utvärderats av forskare med god forskningsmetodik och ha befunnits ha brottsreducerande effekt.

För att kvalitetssäkra programmen prövas och granskas varje nytt program av en s.k. ackrediteringspanel. Därtill bedrivs inom Kriminalvården och i samarbete med fristående institutioner ett arbete med att utvärdera metodernas tillämpning i Sverige (se ytterligare om detta i bilaga 7).

Eftersom Kriminalvården är en statlig myndighet som svarar för verkställigheten av vuxenpåföljder i hela landet, är det givetvis inte möjligt att helt översätta dess verksamhet på ungdomspåföljderna. Det är inte möjligt för varje kommun att på egen hand söka utvärdera effekterna av de insatser som tillämpas för unga lagöverträdare. Även vad gäller framtagande av ny kunskap om de svenska förhållandena måste det enligt vår mening falla på Socialstyrelsen att verka för att en regelbunden och strukturerad utvärdering kommer till stånd. Det torde bl.a. kunna ske genom att Socialstyrelsen initierar projekt tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting, olika kommuner och forskarvärlden. Redan genom vad som anges i

---

<sup>89</sup> *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?* Andershed m.fl. 2010 s. 174.

3 § instruktionen om Socialstyrelsens ansvar för kunskapsutveckling och främjande av utveckling av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering, torde följa att Socialstyrelsen har en uppgift att fylla i detta avseende. Mot bakgrund av att det i dag saknas utvärderingar som avser svenska förhållanden, torde det dock behövas mer konkret anvisning för att denna fråga ska prioriteras.

Enligt vår mening bör det övervägas att ge Socialstyrelsen ett särskilt regeringsuppdrag att – i samverkan med andra aktörer inom exempelvis forskarvärlden – göra en utvärdering av de effekter som finns på återfall i brott av olika metoder, program och påföljder som tillämpas på unga lagöverträdare.

## 24.4 Ungdomstjänst

### 24.4.1 Samtyckeskravet vid ungdomstjänst bör avskaffas

**Vårt förslag:** Samtycke från den tilltalade ska inte vara en förutsättning för att döma ut ungdomstjänst som självständig påföljd eller som förstärkningspåföljd till ungdomsvård.

#### *Bakgrund*

Enligt 32 kap. 2 § BrB förutsätter en dom på ungdomstjänst att den unge samtycker till det och att påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter.

Kravet på att den unge ska samtycka till ungdomstjänst introducerades redan när ungdomstjänsten först infördes som förstärkningspåföljd till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform (1997/98:96). I samma lagstiftningsärende infördes möjligheten att kombinera villkorlig dom med samhällstjänst. Sedan tidigare hade skyddstillsyn kunnat kombineras med samhällstjänst, förutsatt att den tilltalade samtyckte. I 1999 års lagstiftningsärende övervägdes frågan om kravet på samtycke för att döma till samhällstjänst skulle slopas. Såsom beskrivs närmare i avsnitt 11.5.5.2 gjorde regeringen den bedömningen att det var ”mindre sannolikt” att ett slopat samtyckeskrav gällande samhällstjänst skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden på människorättsområdet men att den samlade



slutsatsen var att samtyckeskravet skulle behållas.<sup>90</sup> Beträffande den nya förstärkningspåföljden ungdomstjänst gjordes ingen särskild bedömning beträffande behovet av ett samtyckeskrav. Det anfördes endast i förarbetena att kravet på samtycke var motiverat av samma skäl som i fråga om samhällstjänst.<sup>91</sup>

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd genom 2007 års reform, vidhölls kravet att den unge ska samtycka till påföljden. I propositionen diskuterades huruvida samtyckeskravet skulle upprätthållas. Det anfördes att den kanske största invändningen mot en ordning med krav på samtycke är att det i viss mån är otillfredsställande att en påföljd för brott ska kräva lagöverträdarens godkännande.<sup>92</sup> Det anfördes vidare att den bestraffande effekten kan bli försvagad i och med att den som begått ett brott kan påverka domstolens påföljdsval samt att förutsebarheten i påföljdssystemet kan sägas minska som en följd av ett krav på samtycke. Regeringen fann emellertid att det var en ”naturlig utgångspunkt” att bevara samtyckeskravet. Som skäl anfördes att påföljden inte verkar vara genomförbar utan att ett krav på samtycke ställs upp och att det är viktigt att undvika misslyckanden för att kunna engagera arbetsgivare för ungdomstjänst och värna påföljdens trovärdighet. Regeringen anförde vidare att det givetvis är angeläget att den unges ställningstaganden till påföljden baseras på tillräcklig kunskap om vad ungdomstjänst innebär och vilken roll ungdomstjänst har i påföljdssystemet.

*Den unges samtycke bör inte utgöra en förutsättning för att döma till ungdomstjänst*

Som framgår av avsnitt 9.5.6 föreslår vi att ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med en eller flera tilläggsstraffsanktioner, bl.a. samhällstjänst. I avsnitt 11.5.5 gör vi den bedömningen att samtycke från den tilltalades sida inte bör vara en förutsättning för att förena ett villkorligt fängelsestraff med samhällstjänst. En förutsättning för samhällstjänst ska enligt vårt förslag vara att en sådan sanktion är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. I detta ligger att det ska framstå som troligt att samhällstjänsten kommer att fullgöras inom prøvotiden för det

---

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:96 s. 93 f.

<sup>91</sup> A. prop. s. 150.

<sup>92</sup> Prop. 2005/06:165 s. 70.

villkorliga fängelsestraffet. Det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst kan därför vara en omständighet som innebär att samhällstjänst inte bedöms vara en lämplig tilläggs-sanktion.

Det är en naturlig utgångspunkt att samma ordning bör gälla vid ungdomstjänst och vid samhällstjänst. Samtidigt finns det dock sakliga skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst. Medan samhällstjänst enligt vårt förslag ska vara en tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse, kommer ungdomstjänst även fortsättningsvis att kunna utgöra dels en självständig påföljd, dels en förstärkningspåföljd till ungdomsvård. Därtill döms samhällstjänst ut för myndiga lagöverträdare, medan ungdomstjänst utgör en särskild påföljd avsedd för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Det bör därför övervägas om de skäl som ligger bakom vårt ställnings-tagande gällande samhällstjänst har samma bäring beträffande ungdomstjänst och om det finns andra särskilda aspekter som talar för eller mot ett slopande av samtyckeskravet för ungdomstjänst.

Gällande samhällstjänst anförs i avsnitt 11.5.5.2 att samtyckeskravet har vissa tydliga fördelar. En omständighet som lyfts fram är att den som lämnat sitt samtycke sannolikt i de flesta fall är mer motiverad att genomföra det samhällstjänstarbete som åläggs honom eller henne och att motivationen i sin tur ger bättre förutsättningar för att samhällstjänstarbetet fullgörs. Vad gäller unga lagöverträdare torde denna aspekt i de flesta fall inte vara lika framträdande. Som det även framhölls vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade<sup>93</sup> vet ofta den unge inte i realiteten vad han eller hon samtycker till. I många fall är det sannolikt inte realistiskt att anta att samtycket bygger på något mer välgrundat ställnings-tagande. Andra omständigheter och åtgärder har enligt vår mening i de flesta fall sannolikt större betydelse för den unges motivation och beredskap att medverka vid verkställigheten. Som vi återkommer till i avsnitt 24.4.2 är det av större betydelse att det görs en allsidig lämplighetsbedömning. I den kan den unges inställning, att denne förklarar sig aktivt motsätta sig att utföra ungdomstjänst, vägas in och ibland även ges en avgörande betydelse.

De skäl som talar för att slopa samtyckeskravet vid samhällstjänst talar måhända med än större styrka beträffande ungdomstjänst. Samma principiella invändningar som gällande samtyckeskravet för samhällstjänst, kan resas mot att en ung lagöverträdare

---

<sup>93</sup> Seminarium den 23 september 2010.

får ett formellt inflytande över vilken påföljd som döms ut. Särskilt mot unga lagöverträdare kan den kommunikativa och normbildande effekten av påföljden som en ensidig reaktion från rättsväsendets sida undergrävas, om påföljden förutsätter att den unge har en formell vetorätt och måste tillfrågas om sitt samtycke vid huvudförhandlingen. Vi föreslår i avsnitt 27.7.3 att det ska införas en ny påföljd, kallad kontaktskyldighet för unga, som ska vara lika ingripande som ungdomstjänst och kunna vara ett alternativ till ungdomstjänst. I likhet med vad som anförs gällande vuxna lagöverträdare i avsnitt 11.5.5.2, kan det förhållandet att det finns ett alternativ till ungdomstjänst, som är avsett att väljas om förutsättningarna för ungdomstjänst inte är uppfyllda, ytterligare ge den tilltalade möjlighet att styra över påföljdsvalet, om samtyckeskravet är kvar.

Som anförs ovan kan sannolikt den unge i många fall inte överblicka vad denne samtycker till och vad konsekvenserna av den ena eller andra inställningen blir. Att den unge under huvudförhandlingen ska lämna ett formellt samtycke eller avböja en viss påföljd kan – kanske i än större grad än när det gäller vuxna lagöverträdare – bli förvirrande och svårbegripligt för den unge, särskilt om denne förnekar brott. Enligt vår mening är det mest rimligt och förenligt med straffsystemet som ensidig statlig maktutövning att domstolen slutligen faller avgörandet och har ansvarar för vilka påföljder som döms ut.

Vid kontakter som utredningen haft med socialsekreterare har det framförts att ett slopande av samtyckeskravet skulle kunna försvåra rekryteringen av arbetsgivare. För att undvika en sådan konsekvens bör det, enligt vår mening, till tänkbara arbetsgivare kunna framhållas att socialtjänsten och domstolen gjort en noggrann lämplighetsprövning och att den unges förutsättningar och inställning till ungdomstjänst då har beaktats.

Vad gäller Sveriges åtaganden enligt vissa internationella konventioner, gör vi ingen annan bedömning beträffande unga lagöverträdare än vuxna (se avsnitt 11.5.5.2). Vår bedömning blir alltså att Sveriges konventionsåtaganden inte utgör hinder mot att ungdomstjänst döms ut utan att den tilltalade samtyckt till att utföra oavlönat arbete.

Sammantaget gör vi motsvarande bedömning som gällande samhällstjänst, att skälen för att utmönstra samtyckeskravet väger över och att det bör utmönstras som en förutsättning för att välja ungdomstjänst som påföljd. Som vi återkommer till i nästkom-

mande avsnitt bör den unges inställning i stället kunna beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen.

#### 24.4.2 Lämplighetsbedömningen för ungdomstjänst bör göras med enhetlig

**Våra förslag:** En förutsättning ska även fortsättningsvis vara att ungdomstjänst är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det förhållandet att den unge aktivt motsätter sig ungdomstjänst kan vara en omständighet som innebär att ungdomstjänst inte bedöms vara en lämplig påföljd.

Det anges uttryckligen i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att det i ett yttrande enligt den bestämmelsen ska anges huruvida ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Det tydliggörs i socialtjänstlagen (2001:453) att det är socialnämndens ansvar att det görs en bedömning om ungdomstjänst är en lämplig påföljd.

**Vår bedömning:** Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av lämplighetsbegreppet. Utbildning och regional samverkan kan också göra att begreppet tolkas mer enhetligt i olika kommuner.

#### *Bakgrund*

När ungdomstjänst först introducerades genom 1999 års reform, som en tilläggsstraff till överlämnandepåföljden, angavs det inte uttryckligen i lagtexten att den unge skulle vara lämplig att utföra ungdomstjänst. I förarbetena anfördes det dock att domstolen borde avstå från detta alternativ, om den unges personliga förhållanden var sådana att det framstod som mindre troligt att han eller hon skulle komma att kunna klara av att fullgöra ungdomstjänsten.<sup>94</sup> I den departementspromemoria som låg till grund för reformen utvecklades något mer frågan om lämplighet. Det angavs där att betydande missbruksproblem eller bristande utveckling var

<sup>94</sup> Prop. 1997/98:96 s. 150.

omständigheter som generellt sett kunde diskvalificera en ung lagöverträdare från att komma i fråga för ungdomstjänst.<sup>95</sup>

Numera – efter 2007 års reform – finns det ett uttryckligt lämplighetskrav i lagstiftningen. En av förutsättningarna enligt 32 kap. 2 § BrB för att bestämma påföljden till ungdomstjänst är att påföljden är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det är sålunda domstolen som har att avgöra detta i samband med att den bestämmer påföljden.

Ungdomsbrottsutredningen, vars förslag reformen grundade sig på, hade även den föreslagit att det skulle lagregleras att domstolen skulle göra en lämplighetsbedömning inför valet av ungdomstjänst som påföljd. Utredningen föreslog därtill att ett yttrande enligt 11 § LUL, om åklagaren begär det, skulle innehålla en bedömning av den unges lämplighet för ungdomstjänst. Därutöver föreslog utredningen att rätten endast skulle få döma till ungdomstjänst om det i målet fanns ett yttrande enligt 11 § LUL.<sup>96</sup> Utredningen anförde att det finns påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra ungdomstjänst. Detta för att undvika att utsätta arbetsgivaren för misskötsamhet och den unge för misslyckanden. Enligt utredningen skulle det till grund för denna prövning finnas en av socialtjänsten genomförd lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att fullfölja påföljden.<sup>97</sup> Denna bedömning skulle enligt betänkandet normalt kunna baseras på det underlag som framkommer vid den utredning socialtjänsten utför i anledning av begäran om yttrande enligt 11 § LUL. Nivån för när man ska komma i fråga för ungdomstjänst borde enligt utredningen inte sättas särskilt högt, utan lämplighetsprövningen borde betraktas som ett tillfälle att sälla bort de mest uppenbara fall där den unge inte borde komma i fråga för ungdomstjänst.

Regeringen anförde i förarbetena att det finns påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra vad som förväntas av honom eller henne och att det även ur den unges perspektiv är angeläget att försöka undvika misslyckanden vid verkställigheten av påföljden. Enligt regeringen fanns det anledning att göra tydligt att ett lämplighetskrav gäller och sålunda lagreglera detta.<sup>98</sup> I författ-

---

<sup>95</sup> Ds 1997:32 s. 101.

<sup>96</sup> SOU 2004:122 s. 361.

<sup>97</sup> A. a. s. 362.

<sup>98</sup> Prop. 2005/06:165 s. 70 f.

ningskommentaren utvecklades något ytterligare hur lämplighetskravet skulle förstås. Vad som avsågs enligt kommentaren var andra omständigheter än sådana som är hänförliga till brottsligheten. Är den unges personliga förhållanden sådana att det framstår som mindre troligt att han eller hon kommer att kunna klara av att fullgöra ungdomstjänsten är enligt författningskommentaren påföljden givetvis inte lämplig. Eventuella missbruksproblem måste beaktas, liksom att den unge inte kommer att verkställa påföljden inom en rimlig tid. Enligt förarbetena måste domstolen göra en samlad bedömning i varje enskilt fall.<sup>99</sup>

Regeringen anförde att det ofta är naturligt att frågor om ungdomstjänst berörs i ett sådant yttrande som inhämtas med stöd av 11 § LUL och att en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter normalt är av stor betydelse vid prövningen av lämplighet för ungdomstjänst. Då det inte framkommit något behov av det, fanns enligt regeringens mening inte anledning att föreslå någon förändring när det gällde frågan hur den unges lämplighet skulle behandlas i yttrandet. Regeringen fann sålunda inte skäl att genomföra utredningens förslag att socialtjänsten skulle göra en lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att verkställa ungdomstjänst när åklagaren begärde det.

Regeringen ansåg heller inte att det fanns skäl att föreslå att ett yttrande måste ha inhämtats för att rätten skulle kunna döma till ungdomstjänst, på det sätt utredningen hade föreslagit. Regeringen konstaterade att ett yttrande inte sällan kommer att ha inhämtats men hade svårt att se något behov av att ett yttrande ska föreligga i samtliga fall när rätten har att ta ställning till om ungdomstjänst ska dömas ut eller inte. Så kunde enligt propositionen vara fallet bland annat om det står klart att påföljden vid fällande dom ska bestämmas till antingen ungdomstjänst eller böter.<sup>100</sup>

Det finns sålunda inte något krav i LUL att socialnämnden ska yttra sig i frågan om lämplighet för ungdomstjänst. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare anges emellertid att ett yttrande enligt 11 § LUL bör innehålla uppgifter bl.a. om huruvida den unge kan anses vara lämplig för ungdomstjänst.<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Prop. 2005/06:165 s. 131.

<sup>100</sup> A. prop. s. 71.

<sup>101</sup> SOSFS 2008:30.

*Brå:s utvärdering m.m.*

Brå:s utvärdering av 2007 års reform visar att socialnämnden i mycket stor utsträckning gör en lämplighetsbedömning gällande ungdomstjänst och att tingsrätten regelmässigt följer den bedömningen.<sup>102</sup> I nära 90 procent av domarna, enligt det urval Brå studerat, finns det ett yttrande där socialtjänsten bedömt den unge som lämplig att utföra ungdomstjänst. Endast i två procent av domarna på ungdomstjänst hade tingsrätten dömt till ungdomstjänst trots att socialtjänsten inte bedömt det som lämpligt. Det handlade då delvis om praktiska problem med att den unge var placerad i en annan kommun än hemkommunen.

I Brå:s rapport belyses att olika kommuner kan ha olika uppfattningar om vilka ungdomar som kan anses lämpliga för ungdomstjänst, enligt den enkätundersökning som riktats till kommunerna. Enligt rapporten finns det sålunda inte någon enhetlig syn utan en del kommuner ser en avsevärt bredare målgrupp framför sig än andra.<sup>103</sup> En grupp – knappt 15 procent – svarade att alla utan inskränkning är lämpliga för ungdomstjänst. Drygt hälften av kommunerna angav synsättet att alla är lämpliga utom de med missbruk, psykisk ohälsa och funktionshinder. Nästan en tredjedel av kommunerna gav uttryck för ett mer restriktivt synsätt. Vad som angavs som kriterier var att den unge ska ha begått sitt första brott och, bland de mest restriktiva, att det ska vara välanpassade ungdomar för att de ska anses lämpliga.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades frågan om lämplighetsbedömningen i gruppdiskussioner.<sup>104</sup> Vad som framkom vid dessa gruppdiskussioner bekräftar bilden från Brå:s rapport, att det knappast råder någon samsyn gällande lämplighetsbegreppet och att det kan läggas in en rad olika aspekter på det. Ett kriterium som lyftes fram av ett flertal deltagare var att det inte ska föreligga något särskilt vårdbehov. Det angavs dock även att det inte får föreligga något vårdbehov alls eller bara ett litet vårdbehov. Kopplat till vårdbehovet angavs i många fall att den unge inte ska ha något aktivt missbruk. Det framfördes dock även en uppfattning att den unge måste ha kontroll över sitt missbruk eller att det bara får vara fråga om ett lättare missbruk.

---

<sup>102</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 31 f.

<sup>103</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 49 f.

<sup>104</sup> Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

Ett flertal deltagare angav att den unge inte tidigare ska gjort sig skyldig till ett eller flera brott eller att den unge inte ska vara "brottsaktiv". Att brottet inte ska vara för grovt framfördes också. Vidare framfördes att en bedömning skulle göras av den unges personliga förutsättningar att lyckas. Vad som lyftes fram var bl.a. viss social kompetens och förståelse för konsekvenstänkande, möjlighet att klara basala färdigheter, grundläggande sociala färdigheter, psykologisk och social mognad, att den unge kan förväntas fungera på en arbetsplats samt lever under någorlunda ordnade sociala förhållanden. Därutöver framfördes av många deltagare att den unge ska ha samtyckt och vara motiverad.

Som redan angivits i avsnitt 24.3.1 visar Brå:s rapport att det råder stora skillnader mellan olika tingsrätter när det gäller andelen unga lagöverträdare som döms till ungdomsvård och ungdomstjänst. Andelen som dömdes till ungdomstjänst som självständig påföljd varierar enligt rapporten mellan 21 procent och 68 procent och andelen som dömdes till ungdomsvård varierar mellan 10 procent och 53 procent. Variationen är även stor gällande andelen ungdomar som dömdes till dagsböter; från omkring 10 procent till omkring 50 procent. Enligt Brå:s rapport visar jämförelsen på så anmärkningsvärt stora skillnader i andelen som dömdes till de olika påföljderna att det framstår som orimligt att det beror på skillnader i vårdbehov mellan ungdomar i olika tingsrättsområden och att det i stället beror på att socialtjänsten i olika kommuner har olika syn på vad som är att anse som ett särskilt vårdbehov. Utöver detta kan enligt vår bedömning antas att olika bedömningsnormer gällande lämplighet för ungdomstjänst kan påverka fördelningen, särskilt som andelen som dömts till böter också varierar i betydande utsträckning.

#### *Verkställighetsgraden vid ungdomstjänst*

Huruvida lämplighetsbedömningen görs på ett riktigt sätt i den meningen att de som döms till ungdomstjänst också verkställer påföljden, framgår av Brå:s utvärdering.<sup>105</sup> Brå har studerat det genom en uppföljning av det urval domar på ungdomstjänst och kombinationspåföljden ungdomsvård i förening med ungdomstjänst, som ingår i studien. Uppföljningen visar att närmare 90 procent av de som gavs möjlighet att genomföra påföljden också

<sup>105</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 50 f.



klarade av det, dvs. med bortseende av dem som avbrutit eller aldrig påbörjat pga. orsaker inom socialtjänsten. Verkställighetsgraden av ungdomstjänst när den döms ut i förening med ungdomsvård är – som utvecklas i avsnitt 24.3.4 – betydligt lägre. 38 procent av de unga antingen avbröt eller påbörjade aldrig ungdomstjänsten pga. misskötsamhet.

*Kravet på lämplighet bör vara kvar*

Såväl för den unges del som för förtroendet för ungdomstjänst är det viktigt att de som döms till denna påföljd i så stor utsträckning som möjligt också har förutsättningar att fullgöra den. Det är givetvis inte möjligt att alltid avgöra om någon har tillräckliga förutsättningar för att utföra oavlönat arbete. Det vore dock enligt vår mening en olämplig ordning om ungdomstjänst döms ut när det redan från början framstår som mindre sannolikt att den unge är lämplig för denna påföljd. Om den ofta osäkra lämplighetsbedömningen var avgörande för huruvida en påföljd på viss ingripandenivå dömts ut, skulle det ibland kunna uppstå godtyckliga eller orättvisa resultat. I kapitel 27.7.3 föreslår vi emellertid att det införs en ny påföljd, kontaktskyldighet för unga, som ska vara lika ingripande som ungdomstjänst men som inte ska förutsätta en lämplighetsbedömning. Om den införs så säkerställs att inte lämplighetsbedömningen blir avgörande för hur ingripande påföljd som väljs.

I föregående avsnitt anför vi att såväl principiella som pedagogiska skäl gör att vi inte anser att det bör finnas ett formellt krav på att den unge ska lämna samtycke för att dömas till ungdomstjänst. Samtidigt kan den unge – om han eller hon aktivt förklarar sig motsätta sig ungdomstjänst – i många fall knappast anses lämplig för denna påföljd med hänsyn till de verkställighetsproblem som kan komma att uppstå. Ett slopande av kravet på samtycke ökar därför närmast kravet på att det görs en lämplighetsbedömning. Sammantaget finner vi att dagens krav på lämplighet för ungdomstjänst bör vara kvar.

*Ett yttrande enligt 11 § LUL bör innehålla en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst och socialnämnden ansvarar för att det görs en sådan bedömning*

Att den unge bedöms lämplig för ungdomstjänst utgör en förutsättning för att välja den påföljden. Som vi anför ovan anser vi att denna ordning bör bestå.

Som framgår av Brå:s utvärdering följer i stor utsträckning domstolarna den bedömning som görs av socialnämnden. Även om det givetvis är en fråga som domstolen måste ta ställning till självständigt och i förlängningen ansvara för, framstår det som naturligt att avgörandet av den frågan görs med socialnämndens bedömning som det viktigaste underlaget. Dels har socialnämnden större kompetens att avgöra den unges förutsättningar och större kunskaper om de förhållanden som kan vara av betydelse. Dels känner socialnämnden till hur verkställigheten kan utformas och sålunda vad som krävs i det enskilda fallet för att den unge ska kunna anses vara lämplig. Att socialnämndens yttrande har en sådan betydelse innebär att det i realiteten blir av stor vikt – närmast styrande – för påföljdsvalet.

Den höga verkställighetsgraden för ungdomstjänst som självständig påföljd talar för att socialnämnden mestadels ”träffar rätt” i den meningen att de som bedöms lämpliga i de flesta fall också genomför ungdomstjänsten. Att det uppenbarligen finns så olika synsätt vad gäller lämplighet är dock enligt vår mening problematiskt, eftersom det innebär att det inte är någon likabehandling över landet gällande påföljdens tillämpning. Unga lagöverträdare som i en kommun bedöms som lämpliga för ungdomstjänst skulle i en annan kommun bedömas som olämpliga. Med beaktande av yttrandenas betydelse för påföljdsvalet blir det en utifrån straffrättsliga utgångspunkter olycklig brist på likabehandling. Konsekvensen blir densamma som behandlas ovan, vad gäller olika bedömningsnormer för vad som utgör ett särskilt vårdbehov.

Enligt vår bedömning är det inte lämpligt – och inte heller förenligt med lagstiftarens avsikter som de uttrycktes i 2007 års reform – att ha en för restriktiv bedömning gällande vilka unga som ungdomstjänst kan anses vara en lämplig påföljd för. På samma sätt som när det gäller lämplighet för samhällstjänst bör bedömningen fokusera på att utröna om det finns särskilda omständigheter som talar för att den unge inte kommer att klara av att fullgöra ungdomstjänsten. Det kan då vara fråga om missbruk, beteende-

störningar, bristande utveckling eller bristande impuls kontroll och våldsbenägenhet. Att den unge tidigare dömts till ungdomstjänst och då misskött verkställigheten ska självklart vara en del av bedömningen. Detsamma kan gälla om den unge återfaller under verkställigheten av en ungdomstjänst. Brottslighetens allvar kan i vissa fall indikera att det finns en sådan social och personlig problematik att ungdomstjänst kan vara svår att genomföra (se ytterligare i avsnitt 24.4.3 om ungdomstjänst som på följd vid allvarlig brottslighet).

Bedömningen bör däremot inte göras på samma sätt som en arbetsgivare måhända skulle göra vid en anställning, exempelvis att det ställs krav på att den unge är ostraffad, besitter "normal social kompetens" och förväntas att helt utan problem fungera på arbetsplatsen. Som vi anför ovan föreslår vi att det formella kravet på samtycke bör slopas. Vid bedömningen av den unges lämplighet kan då särskilt tillmätas betydelse om denne aktivt motsätter sig att utföra ungdomstjänst. Detta ensamt bör inte fälla avgörandet vid lämplighetsbedömningen, utan får värderas utifrån det sammanhang det uttryckts i och vad som i övrigt framgår om den unge. Om exempelvis den unges negativa inställning till ungdomstjänst kan antas ha samband med en nekande inställning till åtalet, kan det i många fall tillmätas mindre vikt.

Som redogörs för ovan, finns det ingen föreskrift i LUL eller annan lagstiftning om att socialnämnden ska göra en lämplighetsbedömning i samband med att ett yttrande avges enligt 11 § LUL. Inte heller i övrigt följer detta av lagstiftningen. I praktiken görs det dock – som också framgår av Brå:s utvärdering – regelmässigt sådana lämplighetsbedömningar. Att det är en etablerad ordning följer även av Socialstyrelsens allmänna råd, enligt vilka ett yttrande bör innehålla uppgifter om den unge är lämplig för ungdomstjänst. Att det görs en lämplighetsbedömning är – som utvecklas ovan – av central betydelse och det är också enligt vår mening socialtjänsten som mestadels har de bästa förutsättningarna att bedöma denna fråga. Även om det i de flesta fall görs en lämplighetsbedömning så sker det uppenbarligen inte alltid. Av särskild vikt kan vara att säkerställa att det görs en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst även i de fall socialtjänsten ser framför sig att den unge kommer att dömas till ungdomsvård. Som utvecklas i avsnitt 24.3.4 är det inte sällan problem vid verkställigheten av ungdomstjänst vid s.k. kombinationspåföljder. Om det av yttrandet framgår om ungdomstjänst är en olämplig påföljd torde detta kunna undvikas i

fler fall än i dag. Det bör därför föreskrivas i 11 § LUL att ett yttrande även ska innehålla en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst.

Eftersom det är socialtjänstens bedömningar som mestadels blir vägledande för domstolen, faller det ett stort ansvar på socialnämnden att sörja för att det görs en korrekt bedömning av lämpligheten och att det ges en enhetlig tolkning. Det bör därför anges i SoL att socialnämnden ska sörja för att det görs en bedömning av om ungdomstjänst är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. I författningskommentaren till 11 kap. 1 a § SoL utvecklar vi vidare vilka kriterier och utgångspunkter som bör finnas vid denna bedömning. Enligt vår bedömning kommer det därefter att finnas utrymme för Socialstyrelsen att utfärda mer detaljerade allmänna råd eller föreskrifter över hur lämplighetsbedömningen ska göras.

I avsnitt 24.2 ovan diskuterar vi behovet av lokal samverkan och utbildning. Genom sådan samverkan kan en bättre samsyn gällande hållpunkterna för en lämplighetsbedömning uppnås.

#### 24.4.3 Ungdomstjänst som påföljd vid allvarlig brottslighet

**Vår bedömning:** Ungdomstjänst har i huvudsak fått det genomslag som lagstiftaren har avsett. Att tillämpningsområdet för ungdomstjänst genom Högsta domstolens dom i rättsfallet NJA 2007 s. 636 blivit större än vad lagstiftaren avsåg påkallar inte några förslag till förändringar.

När det är fråga om mycket allvarlig brottslighet eller återfall i allvarlig brottslighet kan det dock finnas behov av ytterligare påföljdsalternativ som framstår som mer lämpliga.

#### *Bakgrund*

När ungdomstjänst infördes som självständig påföljd behandlades i förarbetena tillämpningsområdets övre gräns. Regeringen anförde att en utdömd påföljd måste för att vara trovärdig stå i proportion till hur allvarligt brottet är. Åklagarmyndigheten hade i sitt remissvar anført att ungdomstjänst inte borde få användas om brottslighetens straffvärde översteg två år. Regeringen anförde att det dock skulle innebära att ungdomstjänst som fristående påföljd

skulle få ett vidsträckt tillämpningsområde. Regeringen uppmärksammade att villkorlig dom med samhällstjänst vanligen inte är en tillräcklig reaktion när straffvärdet är sådant att alternativet hade varit ett fängelsestraff på mer än ett år.<sup>106</sup> Enligt allmänmotiveringen skulle det kunna uppstå omotiverade skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst om den senare påföljden skulle kunna dömas ut för brottslighet som är så allvarlig att den har ett straffvärde på två år eller mer. Regeringen uttryckte även tveksamhet till om ungdomstjänst som ensam reaktion var en tillräckligt ingripande påföljd för brottslighet av sådan svårhet. Regeringen anförde att det var "lämpligast att ungdomstjänst vanligtvis inte kommer i fråga för brottslighet med ett straffvärde, med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken, som överstiger fängelse i ett år." För allvarligare brottslighet torde det enligt regeringen ofta finnas skäl att döma till ungdomsvård, om så är motiverat i förening med ungdomstjänst. Skulle det i ett enskilt fall inte finnas anledning att döma till ungdomsvård och är det inte aktuellt med en frihetsberövande påföljd kunde enligt regeringen villkorlig dom eller skyddstillsyn komma i fråga.

Beträffande hur många timmar ungdomstjänst som borde kunna dömas ut delade regeringen Ungdomsbrottsutredningens uppfattning att det var rimligt att ungdomstjänst som fristående påföljd kunde dömas ut i ett lägre antal timmar än vad som var fallet när det gällde samhällstjänst. Det högsta och lägsta antalet timmar måste självklart vara anpassade till det tänkta tillämpningsområdet för ungdomstjänst så att reaktionen kunde avpassas till brottslighetens svårhet i det enskilda fallet. Regeringen delade utredningens uppfattning att högsta antal timmar borde vara 150 och lägsta antal 20.

Gällande frågan hur antalet timmar ungdomstjänst skulle beräknas anförde regeringen att det kunde vara lämpligt att området upp till cirka 50 timmar förbehålls fall där alternativet är ett bötesstraff och att området från och med 50 till och med 150 timmar normalt förbehålls fall som bör ge anledning till en strängare påföljd än böter. Regeringen anförde därefter<sup>107</sup>:

Regeringen har föreslagit att 150 timmar ungdomstjänst ska vara det högsta antalet timmar som ska kunna dömas ut. Tanken är att ungdomstjänst ska kunna användas för brottslighet som har ett straffvärde, med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken,

<sup>106</sup> Prop. 2005/06:165 s. 74.

<sup>107</sup> A. prop. s. 75.

på upp till omkring ett års fängelse. Särskilda omständigheter, främst den tilltalades ungdom enligt 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken, ska beaktas vid straffmätningen. Dessa omständigheter gör normalt att unga ska dömas till ett lindrigare straff än vad som motiveras av straffvärdet. Med hänsyn till detta bör 150 timmars ungdomstjänst kunna användas för brott med ett straffvärde, efter beaktande av nämnda särskilda omständigheter, på omkring sex månaders fängelse.

Dessa uttalanden har kritiserats i doktrinen för att det laboreras med två gränser, ett års fängelse respektive sex månaders fängelse, varvid den ena syftade på straffvärdet och den andra på det efter ungdomsreduktionen reducerade värdet, det s.k. straffmättningsvärdet.<sup>108</sup> Enligt kritiken skulle propositionsuttalandena leda till problem, med hänsyn till att ungdomsreduktionen enligt praxis är större ju yngre lagöverträdaren är. För en femtonåring skulle man få stanna på en förhållandevis låg nivå i fråga om antalet timmar ungdomstjänst innan man måste gå över till villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård, medan man för en 17-åring som närmar sig 18 år skulle kunna tillämpa ungdomstjänsten fullt ut, dvs. upp till den övre gränsen 150 timmar.

HD har i NJA 2007 s. 636 resonerat på ett sätt som ansluter till doktrinen kritik och också kommit fram till motsvarande slutsats. HD har sålunda funnit att utgångspunkten för bedömningen av om ungdomstjänst kan anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd bör vara att det fängelsestraff som den tilltalade skulle ha dömts till i det särskilda fallet, om fängelse hade valts som påföljd, inte överstiger sex månader. HD anförde att en användning av enbart straffvärdet – låt vara med beaktande enligt 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB av den unges brist på mognad – som utgångspunkt för bedömningen av om ungdomstjänst ska anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd för brottet skulle få till konsekvens att utrymmet för ungdomstjänst som påföljd skulle bli mindre ju yngre lagöverträdaren är. I likhet med vad som uttalats i doktrinen anförde HD att en tillämpning av de två olika gränser som angivits i förarbetena skulle få till följd att det inte blir möjligt att använda hela skalan upp till 150 timmar ungdomstjänst för de yngsta lagöverträdarna, eftersom straffnedsättningen i praktiken brukar vara större ju yngre lagöverträdaren är. HD pekade på att ett brott med ett straffvärde på ett år skulle förskylla ett straff – med tillämpning

<sup>108</sup> Borgeke/Månsson, Den nya lagstiftningen om påföljder för unga lagöverträdare, SvJT 2007 s. 181 ff (se även Borgeke/Månsson, Påföljder för unga lagöverträdare – ett par nya rättsfall från HD angående tillämpningen av ungdomstjänst, JT 2007/2008 s. 648 ff).

av ungdomsreduktionen – motsvarande sex månaders fängelse för en artonåring. Om ungdomstjänst då väljs som påföljd skulle antalet timmar bestämmas till 150. För en sextonåring skulle samma gärning kunna komma att motsvara fyra månaders fängelse, varvid det skulle föranleda 110 timmars ungdomstjänst. Skulle brottet däremot bedömas ha ett straffvärde av t.ex. 14 månader, skulle 18-åringen enligt HD vanligtvis inte komma ifråga för ungdomstjänst, men inte heller 16-åringen trots att det antal månader fängelse som gärningen skulle kunna anses förskylla, liksom det häremot svarande antalet timmar ungdomstjänst, förmodligen skulle anses underskrida sex månader respektive 150 timmar.

HD anmärkte att det vid bedömningen av om en påföljd med föreskrift om samhällstjänst kan anses vara tillräckligt ingripande har ansetts naturligt att presumtionen för fängelse vid straffvärden om ett år eller däröver inte är tillämplig i de fall straffet ska bestämmas till under ett år med stöd av 29 kap. 7 § BrB (jfr NJA 2000 s. 314).

Mot bakgrund av detta kom sålunda HD fram till att ungdomstjänst bör anses vara tillräckligt ingripande om inte det fängelsestraff som skulle ha dömts ut med beaktande av såväl billighets-skäl som ungdomsreduktionen överstiger sex månaders fängelse.

Att straffmätningens värde används som mått för den övre gränsen får den givna konsekvensen att straffvärdet kan vara högre för yngre lagöverträdare än för äldre. Med tillämpning av den sedvanliga ungdomsreduktionen som tillämpas i praxis kan ungdomstjänst tillämpas för en artonåring för brottslighet med straffvärde motsvarande fängelse ett år, för en sjuttonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse ett år och sex månader år, för en sextonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse två år och för en femtonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse två år och sex månader.<sup>109</sup>

### *Vår bedömning*

Enligt 29 kap. 7 § BrB ska, om någon begått brott innan han eller hon fyllt 21 år, hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Möjligheten att med stöd av 29 kap.

---

<sup>109</sup> Borgeke/Månsson, Påföljder för unga lagöverträdare – ett par nya rättsfall från HD angående tillämpningen av ungdomstjänst, JT s. 654.

7 § BrB döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för ett brott påverkar inte brottets straffvärde (jfr NJA 1991 s. 444, 1994 s. 153 och NJA 2000 s. 314). Bestämmelsen tar enligt förarbetena sikte på låg ålder som en allmän grund som ska beaktas i sänkande riktning vid straffmätningen, varvid det till skillnad från 29 kap. 3 § 3 p BrB inte krävs att gärningsmannens låga ålder på något sätt påverkat handlandet.<sup>110</sup> Huruvida ett brott är mindre straffvärt pga. den unges ålder ska sålunda i stället beaktas särskilt genom bestämmelsen i 29 kap. 3 § BrB.

Att det sker en reduktion vid straffmätningen med stöd av 29 kap. 7 § BrB innebär att det sällan görs någon bedömning om den unges bristande mognad och utveckling i det enskilda fallet bör påverka straffvärdet med stöd av 29 kap. 3 § 3 BrB (se NJA 2000 s. 314). Att domstolarna sällan gör sådana överväganden kan antas bero på att den unges bristande mognad anses tillräckligt beaktad genom den allmänna reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB. Därtill kan ett skäl bakom bestämmelsen om den generellt tillämpliga ungdomsreduktionen vara att brott av unga måste anses mindre straffvärda på grund av unga människors typiskt sett bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.

Även om ungdomsreduktionen ofta innebär att det inte görs några särskilda överväganden gällande straffvärdet, finns det anledning att hålla isär de olika bedömningarna. Brottets straffvärde, dvs. hur klandervärdet är, kommer som huvudregel till uttryck genom straffvärdebedömningen – inte ungdomsreduktionen.

Distinktionen framgår av förarbetena till 2007 års reform, under avsnittet om tillämpningsområdets övre gräns för ungdomstjänst. Regeringen uttrycker att ”även om gärningsmannens ungdom ska beaktas vid straffmätningen skulle det kunna uppstå omotiverade skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst om den senare påföljden skulle kunna dömas ut för *brottslighet som är så allvarlig* att den har ett straffvärde på två år eller mer”. Därefter anförs att det är lämpligast att ungdomstjänst vanligtvis inte kommer i fråga för brottslighet med ett straffvärde – med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB – som överstiger fängelse i ett år. Under avsnittet om hur antalet timmar ungdomstjänst ska beräknas, återkommer regeringen till att tanken är att ungdomstjänst ska kunna användas för brottslighet som har ett straffvärde upp till omkring ett år. Därefter anförs att särskilda omständigheter, främst

---

<sup>110</sup> Prop. 1987/88:120 s. 97 f.



den tilltalades ungdom enligt 29 kap. 7 § BrB, ska beaktas vid straffmätningen, vilket gör att unga ska dömas till ett lindrigare straff än vad som motiveras av straffvärdet. Slutligen anförs att då ”bör 150 timmars ungdomstjänst kunna användas för brott med ett straffvärde, efter beaktande av nämnda särskilda omständigheter, på omkring sex månaders fängelse.”

De konsekvenser av anvisningarna i förarbetena som HD pekar på i sitt avgörande torde ha varit de av lagstiftaren avsedda. Uppenbarligen var det centrala att inte alltför allvarliga brott (dvs. med alltför högt straffvärde) skulle kunna föranleda ungdomstjänst. Det får den effekten att inte hela skalan upp till 150 timmar går att använda på de yngsta lagöverträdarna. Huruvida det är en mer oönskad konsekvens än att ungdomstjänst kan användas för brott med straffvärden som överstiger två års fängelse (exempelvis våldtäkt och mordbrand), kan man ha olika uppfattningar om. Uppenbarligen var begränsningen i förhållande till mer allvarliga brott den viktigaste för lagstiftaren, såsom det uttrycktes i förarbetena.

Efter HD:s avgörande har praxis blivit sådan att ett straffmätningensvärde om fängelse sex månader utgör en övre gräns för när ungdomstjänst kan anses tillräckligt ingripande.<sup>111</sup>

Utifrån principiella och systematiska utgångspunkter framstår det som önskvärt att hela skalan för antalet timmar ungdomstjänst är tillämplig, oberoende av gärningsmannens ålder. HD:s tillämpning överensstämmer också med hur presumtionen för fängelse i 30 kap, 4 § BrB ska tillämpas för lagöverträdare under 21 år. I NJA 2000 s. 314 har HD slagit fast att presumtionen för fängelse vid straffvärden om ett år eller därutöver inte kan anses vara tillämplig i de fall straffet skulle bestämmas till under ett år med tillämpning av 29 kap.7 §. I det fallet motiverar HD ställningstagandet med att det framstår som ”naturligt” att fängelsepresumtionen inte ska gälla om fängelsestraffet pga. ungdomsreduktionen skulle sättas under ett år och att bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB är ”uttryck för samma slags restriktivitet som ligger till grund för de i 30 kap.5 § BrB föreskrivna allmänna begränsningarna beträffande användningen av fängelsestraff för unga”.

Den allmänna ambitionen att hålla ned fängelsestraffen kan således motivera att ungdomsreduktionen får genomslag även vid bedömningen av när presumtionen för fängelse pga. högt straff-

---

<sup>111</sup> Det framgår både av orefererad praxis som av diskussioner vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade den 23 september 2010.

värde blir tillämplig. Möjligen kan man anföra att det inte är lika starka skäl som talar för att låta straffmättningsvärdet avgöra tillämpningsområdet för ungdomstjänst. Att ungdomstjänst inte blir tillämplig pga. att påföljden inte är tillräckligt ingripande innebär ju inte i första hand att påföljden bestäms till fängelse (vilket ju förutsätter synnerliga skäl) utan i stället att någon annan icke frihetsberövande påföljd bör väljas.

Det går sålunda att konstatera – som en del av den utvärdering vi ska göra av 2007 års reform – att praxis gällande ungdomstjänstens tillämpningsområde rimligen måste anses ha blivit en annan än vad lagstiftaren avsåg.

Det finns anledning att överväga hur man ska förhålla sig till denna utveckling. Vår bedömning blir dock att det inte finns anledning att föreslå ändringar som innebär att den praxis som har utvecklats ändras. HD har utifrån 2007 års reform gjort den bedömningen att ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande påföljd vid straffmättningsvärden upp till sex månader. Utredningen har i kontakter med rättsväsendets aktörer inte stött på några större invändningar mot att praxis har utvecklats på det sättet. Det kan därtill konstateras att våra direktiv – som antogs två år efter HD:s avgörande – inte pekar särskilt på att utvecklingen på detta område har tagit en något annan väg än vad lagstiftaren avsåg. Vi gör därför inga vidare överväganden om denna praxis bör ändras eller på vilket sätt det i så fall skulle kunna ske.

Även om praxis innebär att ungdomstjänst anses tillräckligt ingripande vid brott med straffmättningsvärden upp till cirka sex månader, kan det ifrågasättas om detta i vissa fall är den mest lämpliga påföljden vid allvarlig brottslighet. Bakgrunden till så pass allvarlig brottslighet som det då är fråga om, utgörs ofta av en omfattande social och/eller personlig problematik. Att detta i betydande omfattning även gäller sådana unga lagöverträdare som har dömts till ungdomstjänst, har lyfts fram vid kontakter som utredningen har haft med bl.a. socialsekreterare. Avsaknaden av annat alternativ än ungdomstjänst till ungdomsvård (vars tillämpningsområde grundas i socialtjänstens bedömning) kan därför bli särskilt bekymmersam när det är fråga om allvarlig brottslighet. Särskilt vid så höga straffvärden kan bristen på alternativ till ungdomstjänst framstå som besvärlig, när det inte är möjligt att döma ut en tillräckligt ingripande ungdomsvård. Vi återkommer i avsnitt 27.7.3 med ett förslag om att införa en ny påföljd benämnd

kontaktskyldighet för unga som i vissa fall ska kunna tillämpas i stället för ungdomstjänst eller ungdomsvård.

#### 24.4.4 Valet av arbetsgivare bör kunna göras utifrån de lokala förhållandena

**Vår bedömning:** Att det skiftar mellan olika kommuner huruvida det i första hand anlitas offentliga, ideella eller privata arbetsgivare vid verkställigheten av ungdomstjänst utgör inte något problem. Det är därtill förmodligen en nödvändighet för att verkställigheten ska kunna fungera utifrån de lokala förhållandena.

Det är viktigt att kommunen väljer lämpliga handledare för dem som döms till ungdomstjänst och att handledarna får utbildning och stöd före och under verkställigheten.

Det finns skäl för Socialstyrelsen att ge mer strukturerade och praktiskt användbara allmänna råd eller annan vägledning gällande lämplighetsbedömning och kompetensutveckling hos handledarna.

#### *Bakgrund*

I 32 kap. 2 § BrB föreskrivs att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete. I SoL och SoF anges bl.a. att socialnämnden ska utse en handledare för den unge. Lagstiftningen ger dock ingen närmare vägledning om var arbetet ska utföras och om det finns några särskilda krav på valet av arbetsgivare.

När ungdomstjänst först infördes som förstärkningspåföljd till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform, berördes inte närmare valet av arbetsgivare och arbetsplats för den dömda. Det anfördes dock att ungdomstjänsten i huvudsak kunde utformas med samhällstjänsten som förebild.

När samhällstjänst tio år dessförinnan hade introducerats i påföljdssystemet – först som en försöksverksamhet och endast i kombination med skyddstillsyn – hade det gjorts vissa uttalanden i förarbetena om valet av arbetsuppgifter.<sup>112</sup> Det anfördes sålunda i det sammanhanget att det är viktigt att valet av arbetsuppgifter sker

---

<sup>112</sup> Prop. 1989/90:7 s. 27.

så att den dömda inte uppfattar samhällstjänsten som förnedrande eller integritetskränkande. Inte heller får – såsom det anfördes i allmänmotiveringen – samhällstjänsten uppfattas som att den innebär att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande. De arbetsuppgifter som väljs för samhällstjänst bör därför enligt förarbetena så långt det är möjligt vara av den arten att de normalt inte utförs av anställda. Enligt departementschefen kan det ligga ett särskilt värde i att förlägga samhällstjänsten till någon form av ideell verksamhet.

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd genom 2007 års reform uttalade sig regeringen om vilka arbetsuppgifter ungdomstjänsten kan bestå av. Enligt förarbetena bör det även i fortsättningen vara ambitionen att ungdomstjänsten ska bestå av meningsfulla arbetsuppgifter.<sup>113</sup> Frågan om vilka arbetsplatser som kan blir aktuella är enligt förarbetena naturligtvis till stor del abhängig de lokala förhållandena. Det anfördes vidare att ”hittills har” kommunal verksamhet och olika ideella föreningar, trossamfund och andra liknande verksamheter som inte har kommersiella syften varit aktuella. Även statlig verksamhet kan enligt allmänmotiveringen komma i fråga. Om det uppstår svårigheter att hitta lämpliga arbetsplatser kan man även enligt regeringen tänka sig att kommunen i egen regi anordnar lämpligt arbete. I förarbetena nämndes inte privata företag som ett alternativ, men heller inte något som är uteslutet. I förarbetena anfördes vidare att brottslighetens karaktär bör beaktas vid placeringen av de dömda och att restriktivitet således bör iaktas när det gäller att placera unga som dömts till ungdomstjänst inom verksamheter som avser vård eller omsorg, särskilt av barn och äldre.<sup>114</sup>

I Socialstyrelsens handbok för hanteringen av unga lagöverträdare anges att det inte finns några formella hinder mot att anlita privata arbetsgivare för ungdomstjänstplatser.<sup>115</sup>

### *Brå:s utvärdering*

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform studerat vilka typer arbetsplatser som används till ungdomstjänsten.<sup>116</sup> I en enkätfråga till samtliga kommuner svarade nästan hälften att de i första hand

<sup>113</sup> Prop. 2005/06:165 s. 67.

<sup>114</sup> A. prop. s. 68.

<sup>115</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 104.

<sup>116</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 59 ff.

använder sig av kommunala, landstingskommunala och statliga arbetsplatser. Drygt 20 procent av kommunerna angav att de i första hand använder sig av privata arbetsplatser. Närmare en tredjedel angav att främst platser inom ideell verksamhet utnyttjas. Av undersökningen framgår också att större kommuner i högre utsträckning än mindre använder privata arbetsgivare för ungdomstjänst.

Genom samtal med representanter för socialtjänsten i olika kommuner i utvärderingen har Brå tagit del av argument både för och emot privata arbetsplatser. De som i stor utsträckning använder privata företag har framfört att det är lättast att få tag på privata arbetsplatser och att det på sådana är mer tydliga arbetsuppgifter. Vidare har det framförts att de privata arbetsplatserna i större utsträckning än övriga kan leda till fortsatt jobb för den unge efteråt. De kommuner som försöker undvika privata arbetsplatser har betonat ungdomstjänstens innebörd för den unge – att ”återbetala en skuld” till samhället och att det blir mindre tydligt om det är en privat arbetsgivare. Detta har av vissa angivits som skäl att främst försöka använda ideellt drivna arbetsplatser. Någon har till Brå angett att privata arbetsplatser helst undviks eftersom den unge där kan känna sig utnyttjad om han eller hon arbetar sida vid sida med ungdomar som får lön för sitt arbete.

#### *Valet av arbetsgivare bör kunna göras efter de lokala förutsättningarna*

Av Brå:s utvärdering framgår – som beskrivs ovan – att det varierar mellan olika kommuner vad gäller vilken typ av arbetsgivare som i första hand anlitas vid ungdomstjänst. Att inriktningen mot offentliga, privata eller ideella arbetsgivare är olika beror säkerligen delvis på vilken inställning det finns i olika kommuner i fråga om vad som är lämpligast, såsom framgår av de synpunkter Brå inhämtat. Av minst lika stor betydelse är sannolikt tillgången på lämpliga arbetsplatser i olika kommuner. Att andelen privata respektive offentliga arbetsgivare skiftar beroende på kommunernas storlek, låter sig förmodligen förklaras av tillgången till olika arbetsplatser snarare än av den principiella inställningen hos socialtjänsten i de olika kommunerna.

Att det i stor utsträckning anlitas privata arbetsgivare vid ungdomstjänst är knappast något som lagstiftaren – utifrån vad som uttalades i förarbetena – hade förutsett. Samtidigt är en sådan

tillämpning inte i strid med lagstiftningen eller dess förarbeten. Vi kan inte se att det i sig utgör något problem att det i stor utsträckning anlitas privata arbetsgivare. Som anförts till Brå av vissa kommuner kan det ofta bli fråga om tydliga arbetsuppgifter. Att den unge får inblickar i hur en vanlig arbetsplats fungerar och har möjlighet att skaffa sig erfarenheter och kontakter som kan underlätta möjligheterna att själv komma in på arbetsmarknaden, är positiva effekter som i vissa fall kan minska risken för återfall i brott. Med hänsyn särskilt till att det är fråga om unga personer – i de flesta fall utan särskilda kvalifikationer – och oftast ett begränsat antal timmar som ska utföras, ser vi inga risker att verkställigheten av ungdomstjänst skulle innebära att den reguljära arbetsmarknaden tillhandahålls oavlönad arbetskraft.

Med detta sagt vill vi dock understryka att ungdomstjänst som utförs hos en offentlig arbetsgivare eller på en ideellt driven arbetsplats kan vara lika välfungerande och adekvat såsom verkställighetsform.

Att verkställigheten i detta avseende ser så pass olika ut i olika kommuner kan övervägas utifrån det allmänna önskemålet som finns om likabehandling och likformighet gällande straffrättsliga påföljder.

Gällande vissa frågor anser vi att de olikheter som framgår av Brå:s rapport innebär att det behövs en mer detaljerad lagstiftning och tydligare riktlinjer för kommunerna. Vad gäller valet av arbetsgivare kan det dock enligt vår mening inte upprätthållas något krav på likabehandling. För det första blir ingripandenivån tillräckligt likformig oavsett arbetsgivare, beroende på att timantalet bestäms utifrån straffvärdet. För det andra är det ett starkt egenvärde att ungdomstjänsten kommer igång kort tid efter domen. I avsnitt 24.4.5 nedan utvecklar vi denna fråga och föreslår en tidsgräns när ungdomstjänst senast ska ha kommit igång. För att de olika kommunerna ska ha möjlighet att hitta arbetsplatser inom en godtagbar tid, måste enligt vår bedömning ungdomstjänstens utformning i detta avseende vara beroende på de lokala förhållandena och tillgången på tänkbara platser på olika delar av arbetsmarknaden och inom ideella föreningar. De skillnader som finns mellan olika kommuner gällande typen av arbetsplats bör därför inte påkalla några åtgärder från lagstiftarens eller Socialstyrelsens sida.

Vi föreslår i avsnitt 9.5.6 – i våra överväganden gällande vuxna lagöverträdare – att ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med samhällstjänst som tilläggsstraff. I avsnitt 11.5.7 gör vi den bedöm-

ningen att privata arbetsgivare även ska kunna anlitas framöver vid verkställighet av samhällstjänst.

*Valet av handledare är av central betydelse*

Vi har ovan anført att typen av arbetsplats kan variera och att goda effekter för den unge går att utvinna oavsett om det är en offentlig, ideell eller privat arbetsgivare. I detta sammanhang kan det finnas anledning att lyfta fram att valet av arbetsgivare inte desto mindre måste ske noggrant och att det valet avgör hur meningsfullt och måhända även brottsförebyggande som innehållet i verkställigheten blir. Av större betydelse än typen av arbetsplats blir då enligt vår mening vem som är den unges handledare och överhuvudtaget vilken kultur det är på arbetsplatsen.

I förarbetena till 2007 års reform lyftes det fram vikten av att den unge, som ofta saknar eller har liten erfarenhet av arbetslivet, får någon form av stöd på arbetsplatsen där ungdomstjänsten ska utföras.<sup>117</sup> Att det finns en handledare på arbetsplatsen kan enligt förarbetena stärka ungdomstjänstens vägledande funktion. Det föreskrevs genom 2007 års reform i 5 kap. 1 b § SoL att socialnämnden ska utse en handledare för den unge. Regeringen anförde också i allmänmotiveringen att behovet av stöd till kommunerna när det gäller frågor om handledare lämpligen kunde tillgodoses genom regler i förordning eller allmänna råd. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare anges vissa allmänna krav som bör ställas på arbetsplatsen, bl.a. att den unge kan beredas meningsfulla arbetsuppgifter och att den unge kan få det stöd han eller hon behöver.<sup>118</sup> Gällande handledaren anges att socialnämnden ska göra en lämplighetsbedömning av denne, att ett utdrag ur belastningsregistret bör begäras och att kontakt bör tas med eventuella referenspersoner. I Socialstyrelsens handbok för hanteringen av unga lagöverträdare behandlas fråga om handledare.<sup>119</sup> Det lyfts fram i allmänna ordalag i handboken att det är viktigt att handledaren får stöd och utbildning, bl.a. att det kan ordnas lokala och regionala introduktionsutbildningar.

---

<sup>117</sup> Prop. 2005/06:165 s. 69.

<sup>118</sup> SOSFS 2008:30.

<sup>119</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 105 f.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i<sup>120</sup>, behandlades i gruppdiskussioner frågan om hur matchningen bör ske för att välja rätt arbetsplats för den unge. I den diskussionen lyftes handledarens egenskaper, kompetens och engagemang fram som viktiga beståndsdelar. I diskussionen om rekrytering av arbetsplatser anfördes vikten av information och utbildning, tydlig struktur för vad handledaruppdraget går ut på samt regelbunden kontakt under verkställigheten och uppföljning efter verkställighetens slut.

Handledarens roll är central för att ungdomstjänsten ska bli en verkningsfull påföljd som kan påverka i positiv riktning. Ett minimikrav är givetvis att handledaren kan fungera som ett stöd för den unge och göra att verkställigheten blir ordnad och trygg. De unga som döms till ungdomstjänst har ibland begränsade kontakter med vuxenvärlden utanför familjesfären och skolan. En handledare med de rätta kvalifikationerna kan fungera som en god förebild för den unge. På samma sätt kan en olämplig handledare komma att utöva en negativ påverkan på den unge. I de flesta fall är det säkerligen lämpliga personer som väljs ut som handledare. Med hänsyn till vikten av att handledaren är lämplig och har tillräckliga kunskaper och kvalifikationer, finns det anledning att lyfta fram denna fråga ytterligare. För att säkerställa att detta sker över hela landet finns det skäl för Socialstyrelsen att ge mer strukturerade och praktiskt användbara allmänna råd eller annan vägledning gällande lämplighetsbedömning och kompetensutveckling hos handledarna. Detta är också en fråga som det finns anledning att uppmärksamma även fortsättningsvis i utbildning och samverkan mellan olika kommuner.

#### 24.4.5 Verkställighetstiden för ungdomstjänst bör vara mer enhetlig

**Våra förslag:** Kommunen ska även fortsättningsvis sörja för att ungdomstjänst kan börja verkställas så snart det kan ske, oberoende av om domen vunnit laga kraft eller inte.

Ungdomstjänst ska börja verkställas senast två månader från det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot.

<sup>120</sup> Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.



Om det inte finns särskilda skäl däremot ska ungdomstjänst som längst verkställas under en period av sex månader. Verkställighetstiden ska därutöver så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar.

#### *Väntetiden för att påbörja verkställighet av ungdomstjänst*

I 5 kap. 1 b § SoL anges att kommunen ska sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske. I förarbetena anges att detta är viktigt och torde göra det tydligare för den unge att ungdomstjänsten utgör en reaktion på brottet.<sup>121</sup> Det sägs dock inget närmare i förarbetena om *hur snart* efter domen som ungdomstjänst senast bör inledas, utan regeringen anförde tvärtom att det inte behövdes någon ytterligare reglering om när verkställigheten skulle ske. I lagstiftningen finns däremot bestämmelser som kan sägas reglera när påföljden senast kan börja verkställas. Enligt 35 kap. 11 § BrB bortfaller ungdomstjänst, om verkställigheten inte påbörjats innan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft (s.k. påföljdspreskription). Redan dessförinnan kan emellertid en icke verkställd ungdomstjänst bytas ut mot en annan påföljd genom undanröjande. Om en dom på ungdomsvård inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid, kan rätten enligt 32 kap. 4 § BrB på talan av åklagare undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet.

Dessa bestämmelser ger dock ingen vägledning om vad som kan anses utgöra en godtagbar väntetid innan påföljden börjar verkställas. Inte heller i Socialstyrelsens allmänna råd finns några riktlinjer när ungdomstjänsten senast bör eller måste påbörjas. I Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare anges – med hänvisning till det allmänna skyndsamhetskravet – att socialnämnden så snart tingsrätten har meddelat dom bör komma överens med den unge om när han eller hon ska påbörja ungdomstjänsten och att socialtjänsten inte behöver avvakta en lagkraftvunnen dom.<sup>122</sup> Som en jämförelse kan nämnas att det i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder anges att verkställighet av en föreskrift om samhällstjänst normalt bör påbörjas

<sup>121</sup> Prop. 2005/06:165 s. 68.

<sup>122</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 99.

inom åtta veckor efter det att domen blivit verkställbar mot den dömden.<sup>123</sup>

### *Brå:s utvärdering*

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform studerat – genom uppföljningen av de utvalda domarna på ungdomstjänst – hur snart ungdomstjänst börjar verkställas efter det att domen vunnit laga kraft.<sup>124</sup> Studien visar att hälften av de studerade ungdomar som dömdes till ungdomstjänst 2008 hade påbörjat sin ungdomstjänst inom åtta veckor från lagakraftvunnen dom. För en fjärdedel av ungdomarna inleddes ungdomstjänsten först efter två till fyra månader och ytterligare tolv procent av ungdomarna inledde sin ungdomstjänst mellan fyra och sex månader efter lagakraftvunnen dom. Mediantiden mellan lagakraftvunnen dom och verkställighetsstart var enligt studien 60 dagar för dem som dömts till endast ungdomstjänst och 56 dagar för dem som dömts till en kombinationspåföljd.

### *Ungdomstjänst ska börja verkställas senast två månader från det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot*

Som anförts i många sammanhang är det av central betydelse att det sker en snabb reaktion på brott som begåtts av unga lagöverträdare. Det gäller inte bara tiden från brottet fram till huvudförhandlingen. Att verkställigheten av påföljden sker i nära anslutning till domen är även det av betydelse, så att det blir tydligt för den unge att det är fråga om en reaktion på brottet. Påföljdssystemet blir därtill mer tydligt och konsekvent och de insatser som görs i form av påverkan och gränssättning framstår som mer meningsfulla om det inte har gått någon längre tid från brottet begåtts till dess att påföljden börjar verkställas.

Enligt vår mening är det från dessa utgångspunkter olämpligt om det dröjer någon längre tid innan den unge börjar fullgöra ungdomstjänsten. Det är därtill lämpligt att det sätts upp ett nationellt mått som gör att det undviks regionala skillnader med långa väntetider i vissa fall. Även fortsättningsvis bör kommunen sörja

---

<sup>123</sup> KVFS 2011:5.

<sup>124</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 57 f.

för att ungdomstjänsten verkställs så snart det kan ske. Som en frist kan det enligt vår bedömning vara lämpligt att ange att det inte ska gå mer än åtta veckor efter en lagakraftvunnen dom innan påföljden börjar verkställas. Visserligen utgör det inte i dag något hinder mot påbörjad verkställighet att domen inte har vunnit laga kraft. Någon ändring av detta bör inte göras. Det kan dock antas att verkställigheten i praktiken brukar anstå om den unge överklagar eller meddelar att han eller hon avser att överklaga domen. Att detta är den sedvanliga ordningen har uppgivits entydigt vid de kontakter vi har haft med socialsekreterare. En mer generellt giltig frist bör enligt vår mening under alla förhållanden räknas från tidpunkten för en lagakraftvunnen dom.

Att verkställigheten drar ut på tiden kan ha flera orsaker. Det kan exempelvis föreligga allmänna svårigheter i en viss kommun att få fram arbetsplatser. Den kan därtill finnas särskilda omständigheter rörande den unge som gör det svårt för socialtjänsten att få fram en lämplig arbetsplats. Som framgår av Brå:s rapport är det redan i dag möjligt att få fram platser inom en rimlig tid i en mycket stor del av ärendena. Att det tar längre tid i andra fall torde inte sällan bero på avsaknaden av tydliga riktlinjer, vilket lämnat det fritt i olika kommuner att avgöra vad som kan vara en rimlig tid innan verkställigheten påbörjas. Om det finns en tydlig måttstock i detta avseende kan det förväntas att kommunerna i större utsträckning planerar verksamheten och söker platser utifrån givna tidsramar.

De särskilda svårigheter kopplade till den unges personliga förhållanden som kan finnas gör att det knappast kan ställas upp någon obligatorisk regel om att verkställigheten alltid måste påbörjas inom viss tid. I stället föreslår vi att det ställs upp en tydlig huvudregel i SoL att ungdomstjänst ska börja verkställas senast inom två månader efter det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot. I författningskommentaren till 5 kap. 1 b § SoL utvecklas närmare vad som kan utgöra sådana särskilda skäl.

#### *Avtjänandetakten för ungdomstjänst*

En fråga som delvis hänger samman med väntetiden för att påbörja ungdomstjänsten men som samtidigt går att särskilja från den frågan är *avtjänandetakten*, det vill säga under hur många veckor eller månader som ungdomstjänsttimmarna arbetas av.

I dag saknas det någon närmare reglering gällande avtjänandetakten. I 5 kap. 1 § SoL anges att socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan och utse en handledare för den unge. I SoF anges därutöver att en arbetsplan för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om bl.a. vilka arbetstider som ska gälla och det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömda har att fullgöra per vecka eller månad. I förarbetena anges att det är en självklarhet att ungdomstjänsten måste vara strukturerad och anpassad till den unges individuella förhållanden. Socialtjänsten bör därför enligt regeringen upprätta en arbetsplan som ram för utformningen i det enskilda fallet. I planen bör anges vad ungdomstjänsten ska bestå i och när den ska utföras samt övriga villkor som kan förekomma. Enligt regeringen borde dock närmare bestämmelser om arbetsplanen inte ges i lag. Det är enligt förarbetena i stället en fråga som, om det behövs, torde vara lämplig att ge vägledning om genom förordning eller allmänna råd.<sup>125</sup>

I Socialstyrelsens allmänna råd ges emellertid inga anvisningar om hur avtjänandetakten ska vara. Som jämförelse kan nämnas att samhällstjänst, enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder, ska verkställas i proportion till det alternativa fängelsestraff som angetts i domen. Vidare anges beträffande samhällstjänst att varje arbetspass normalt ska motsvara fyra timmar. Om det finns särskilda skäl kan perioden då samhällstjänst utförs och arbetspassens längd förkortas eller förlängas, varvid ett arbetspass får förlängas till högst åtta timmar. I Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare ges viss vägledning. Det anges att den takt som ungdomstjänsten ska verkställas och omfattningen av varje arbetspass får bestämmas efter en bedömning från fall till fall. Det anges vidare att avtjänandetakten bör relateras till antal timmar som den totalt omfattar samt när den är tänkt att utföras, t.ex. efter skol- och arbetsdagens slut eller på helger och kvällar.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Prop. 2005/06:165 s. 69.

<sup>126</sup> Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 102.

*Brå:s utvärdering*

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform – genom uppföljning av de utvalda ungdomstjänstområdena – även studerat avtjänandetakten.<sup>127</sup> Enligt rapporten uppgår medianantalet veckor under vilka ungdomarna avtjänar sin ungdomstjänst till elva veckor. Medianantalet utdömda timmar är 30, vilket ger ett genomsnitt på tre timmar i veckan. Enligt studien är dock variationen stor gällande avtjänandetakten för ungdomstjänsten; från 20 timmar på två dagar till 35 timmar på 83 veckor. Enligt rapporten är inte sambandet mellan antalet utdömda timmar och avtjänandetiden särskilt starkt. I materialet som Brå studerat finns det ett antal exempel på såväl ett mindre antal timmar ungdomstjänst som verkställs under en förhållandevis lång tidsperiod som ett stort antal timmar som verkställs under en kort period.

*Om det inte finns särskilda skäl däremot ska ungdomstjänst som längst verkställas under en period av sex månader. Verkställighetstiden ska därutöver så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar*

Avtjänandetakten har enligt vår mening betydelse eftersom den påverkar hur ingripande påföljden ungdomstjänst blir. Om ett stort antal timmar ska avtjänas varje vecka kan påföljden uppfattas som mycket ingripande. Å andra sidan kan det vara betungande om det tar lång tid innan påföljden till fullo är verkställd. Kravet på likabehandling gör det också önskvärt med en mer likformig avtjänandetak, oberoende av i vilken kommun ungdomstjänsten verkställs. Det är därtill en trovärdighetsfråga att inte avtjänandet utsträcks och verkställigheten av påföljden sålunda drar ut på tiden på ett orimligt sätt.

Av Brå:s utvärdering framgår att det i dag inte finns någon enhetlighet gällande avtjänandetakten. Brå anför i rapporten att nationella riktlinjer skulle kunna ge vägledning om godtagbara verkställighetslängder och på så sätt skapa en mer likartad tillämpning av ungdomstjänst över landet.<sup>128</sup> Mot detta ska ställas att det är nödvändigt med en viss flexibilitet. Det behövs dels för att olika typer av arbetsplatser ska kunna ställa upp som arbetsgivare för ungdomstjänst. I vissa kommuner kan det vara svårt att hitta

---

<sup>127</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 65.

<sup>128</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 11.

arbetsgivare som tar emot unga för verkställighet av ungdomstjänst och där kan svårigheterna öka ytterligare om det inte finns viss flexibilitet när det gäller intensiteten i avtjänandet. Dels behövs det för att ungdomstjänsten ska kunna anpassas till den unges skolgång eller i vissa fall arbete.

Enligt vår mening bör det gå att finna en ordning där det ges tydligare riktlinjer än i dag för socialnämnden vid upprättande av arbetsplanen, utan att det blir en detaljreglering som försvårar verkställigheten eller innebär merkostnader för kommunerna. Vad gäller eventuella praktiska invändningar kan anföras att det redan är möjligt att ha en likformig avtjänandetakt vid verkställigheten av samhällstjänst.

Ett lämpligt avstamp för sådana överväganden är hur lång tid det som längst normalt bör ta att avtjäna ungdomstjänst. En rimlig måttstock kan då enligt vår mening vara sex månader. Ungdomstjänst ska som mest kunna tillämpas för brott som skulle ha föranlett sex månaders fängelse om fängelse hade valts som påföljd (dvs. straffmättningsvärdet). Även i övrigt måste det anses vara en för utdragen verkställighet om den överstiger sex månader och börjar närma sig ett år. Det bör därför ställas upp en grundregel att ungdomstjänst som längst ska verkställas under en period av sex månader. Om det är fråga om maximiantalet timmar (dvs. 150) blir då avtjänandetakten i genomsnitt 25 timmar i månaden. Enligt vår mening bör endast domar på ett stort antal timmar – överstigande 100 – kunna verkställas under så lång tid som sex månader. I övrigt bör verkställighetstiden så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar. Om ungdomstjänsten verkställs med omkring 20–25 timmar i månaden uppnås en rimlig fördelning och en rimlig relation mellan domar på få och domar på många timmars ungdomstjänst. Vi föreslår därför att det föreskrivs i SoL att ungdomstjänst, om det inte finns särskilda skäl däremot, som längst ska verkställas under en period om sex månader samt att verkställighetstiden därutöver så långt möjligt ska anpassas till antalet utdömda timmar.

I kontakter som utredningen har haft med socialsekreterare har det framförts att ett bestämt tidsmått skulle försvåra möjligheterna att anpassa verkställigheten till de tidpunkter när det passar bäst för den unge i det enskilda fallet, exempelvis koncentrera den till lov eller helger för att inte störa skolgången eller för att det blir mest lätthanterligt för den unge och dennes familj. Utifrån syftet att avtjänandetakten ska bli mer enhetlig oberoende av var ungdomstjänsten verkställs, minskar givetvis utrymmet för en sådan indivi-

duell anpassning. Om det behövs en annan avtjänandetakt för att skolgången ska fungera eller för att andra viktiga intressen inte ska behöva sättas åt sidan, kan det dock anses finnas särskilda skäl att tillämpa en glesare eller annorlunda disponerad avtjänandetakt. Vidare har det framförts från socialsekreterare att det kan finnas svårigheter att hinna med de allra mest omfattande ungdomstjänstpåföljderna – uppemot 150 timmar – under en period av sex månader. På samma sätt kan praktiska problem innebära att det finns särskilda skäl att frångå detta mått och då även använda sig av mer än sex månader för verkställigheten.

I författningskommentaren till 5 kap. 1 b § SoL anger vi närmare hur verkställighetstiden bör kunna utformas för att det ska bli en rimlig avtjänandetakt och vad som kan anses utgöra särskilda skäl att föreskriva en annan avtjänandetakt. Socialstyrelsen bör i föreskrifter eller allmänna råd precisera tillämpningen så att den så långt möjligt blir enhetlig över landet.

#### 24.4.6 Den särskilt anordnade verksamheten bör vara mer enhetlig

**Våra förslag:** En mindre del av ungdomstjänsten ska utgöras av annan särskild anordnad verksamhet än oavlönat arbete.

Den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla vägledande inslag som särskilt syftar till att avhålla den unge från att återfalla i brott.

Att ungdomstjänsten alltid ska innehålla sådana inslag ska förtydligas i socialtjänstlagen (2001:453).

**Vår bedömning:** Socialstyrelsen bör verka för en större enhetlighet och en bättre kvalitet i den särskilt anordnade verksamheten.

#### *Bakgrund*

I 32 kap. 2 § BrB föreskrivs att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet.

Redan när ungdomstjänst introducerades som en tilläggsstraff till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform föreskrevs

att ungdomstjänsten kunde bestå i annan särskilt anordnad verksamhet än oavlönat arbete. Enligt den lagstiftning som då infördes innebar ungdomstjänst en föreskrift om att den tilltalade skulle utföra oavlönat arbete *eller* delta i annan särskilt anordnad verksamhet. I förarbetena anfördes att den allmänt accepterade uppfattningen att unga lagöverträdare ska särbehandlas i straffrättshänseende borde få visst genomslag även i fråga om ungdomstjänst. Med hänsyn till att det i första hand är fråga om unga personer som kan antas ha ett särskilt behov av fostran och vägledning, borde det enligt regeringen vara möjligt att låta ungdomstjänsten bestå i att den dömda skulle delta i olika former av program eller utbildning i angelägna frågor. Det viktiga enligt förarbetena var att den unge ges tillfälle att skaffa sig erfarenhet av samhällsnyttig verksamhet tillsammans med andra människor som inte ingår i den unges vanliga umgänge.<sup>129</sup>

Den nuvarande ordningen – såväl när ungdomstjänst utgör en tilläggsanktion till ungdomsvård som när den utgör en självständig påföljd – är att påföljden ska bestå av oavlönat arbete *och* annan särskilt anordnad verksamhet. Ungdomsbrottsutredningen, vars förslag 2007 års reform grundande sig på, var av den uppfattningen att tyngdpunkten i ungdomstjänst borde ligga på oavlönat arbete. De moment som skulle ingå i den särskilt anordnade verksamheten borde enligt utredningen kunna fylla ett mindre antal av de utdömda ungdomstjänststimmarna. Utredningen anförde vidare att en del av den särskilda programverksamhet som tidigare hade använts av kommunerna vid verkställigheten inte skulle kunna utgöra en del av ungdomstjänstens innehåll i framtiden, men att sådant i stället skulle kunna ingå i ett ungdomskontrakt vid ungdomsvård.<sup>130</sup>

Regeringen anslöt sig till utredningens förslag gällande utformningen av ungdomstjänst och balansen mellan oavlönat arbete och annan särskilt anordnad verksamhet.<sup>131</sup> Regeringen anförde att många unga som begår brott torde vara hjälpta av såväl gränssättning som vägledning i olika frågor, även om de inte har något uttalat vårdbehov. Ungdomstjänst borde därför ha en gränssättande funktion men borde även i viss mån kunna fylla en vägledande roll. Enligt regeringen borde ungdomstjänst utöver det oavlönade arbetet även innehålla annan särskilt anordnad verksamhet. Det närmare innehållet bestäms enligt förarbetena av kommunen. Enligt

---

<sup>129</sup> Prop. 1997/98:96 s. 150.

<sup>130</sup> SOU 2004:122 s. 358 f.

<sup>131</sup> Prop. 2005/06:165 s. 67.



regeringens mening var det dock lämpligt att däri ingår moment som innebär att socialtjänsten klargör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom eller henne möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han eller hon begått. Därutöver kan ungdomstjänst enligt regeringen innefatta ett avslutande samtal mellan socialtjänstens representant och den unge samt, om möjligt, den unges vårdnadshavare och någon på arbetsplatsen. Därigenom kan den unge få återkoppling rörande hur ungdomstjänsten har genomförts. Nämda moment borde enligt regeringen fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst. I författningskommentaren angavs därutöver att det är möjligt att vid behov fylla ungdomstjänsten med t.ex. olika former av program. Till skillnad mot tidigare skulle det dock inte vara möjligt att ungdomstjänst enbart består av sådan verksamhet. Utgångspunkten borde enligt kommentaren vara att den särskilt anordnade verksamheten utgör en mindre del av ungdomstjänsten.<sup>132</sup> Utöver vad som sägs i 32 kap. 2 § BrB om att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet, anges i 5 kap. 1 d § SoF att arbetsplanen för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om innehållet i och omfattningen av annan särskild anordnad verksamhet.

#### *Brå:s utvärdering m.m.*

Brå:s utvärdering av 2007 års reform ger ingen entydig bild av hur den särskilt anordnade verksamheten fungerar i de olika kommunerna.<sup>133</sup> Av enkäten till samtliga kommuner framgår att tre fjärdedelar av kommunerna har program som vid ungdomstjänst kan användas som komplement till det oavlönade arbetet. Drygt hälften av kommunerna har angett alternativet samtalskontakt, varav en del av dem anger att de både har program och samtalskontakt som alternativ. Sju procent av kommunerna har antingen bara ett inledande och/eller avslutande samtal efter det oavlönade arbetet eller har inte angivit något alternativ alls.

Uppföljningen av det särskilda urvalet av domar i Brå:s utvärdering talar för att en betydligt lägre andel av de ungdomstjänstdömda genomgår någon särskilt anordnad verksamhet, jämfört med vad som framgår i enkätundersökningen. Enligt den studien

---

<sup>132</sup> A. prop. s. 131.

<sup>133</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 61 ff.

hade en fjärdedel av de ungdomstjänstdömda enbart varit på en arbetsplats, dvs. inte fått någon annan insats. En dryg tiondel hade endast haft ett inledande eller avslutande samtal med socialtjänsten. Det innebär att fyra av tio ungdomar enligt studien inte fick någon egentlig särskilt anordnad verksamhet. Knappt hälften av ungdomarna hade fått delta i ett påverkansprogram som särskilt anordnad verksamhet och en dryg tiondel har haft en samtalskontakt.

Studien visar därutöver att den särskilt anordnade verksamheten oftast är på fem timmar och relativt ofta på tio timmar. Då det genomsnittliga antalet utdömda timmar är 30 utgör den särskilt anordnade verksamheten i genomsnitt ungefär en sjättedel av verkställighetslängden.

Vid seminariet för socialsekreterare som utredningen anordnade<sup>134</sup> framfördes att det skulle vara önskvärt med en större nationell samordning gällande vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla. I vissa kommuner är det ett medvetet val att tydligt försöka särskilja ungdomsvård från ungdomstjänst genom att den särskilt anordnade verksamheten endast avser en liten del och inte är vårdinriktad. Den kan då omfatta familjesamtal, uppföljande samtal och avslutande samtal. I andra kommuner kan den särskilt anordnade verksamheten utgöras av ett tio timmar långt påverkansprogram och sålunda vara mer inriktad på vård och påverkan. Det framfördes önskemål om att en större andel av ungdomstjänsttimmarna än i dag borde kunna användas till annan verksamhet än oavlönat arbete för ungdomar med stora problem och i de fall det dömts ut ett stort antal timmars ungdomstjänst. Samtidigt framfördes den åsikten att påföljderna ungdomstjänst och ungdomsvård riskerar att ”flyta ihop” om vård- och påverkansinslaget blir för stort i ungdomstjänsten.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades tänkbara förbättringar i gruppdiskussioner.<sup>135</sup> Dokumentation från dessa gruppdiskussioner påvisar att en återkommande åsikt var att det behövs tydligare riktlinjer och en enhetligare syn på vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla.

---

<sup>134</sup> Seminarium den 14 februari 2011.

<sup>135</sup> Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

*Det bör tydliggöras i lagstiftningen vad den särskilt anordnade verksamheten ska syfta till*

Som behandlas ovan i avsnitt 24.3.1 förutsätter ungdomsvård att det föreligger ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder enligt SoL eller LVU. I förarbetena sägs att den påföljden inte primärt bör användas för de unga lagöverträdare vars behov av vård eller andra åtgärder är så begränsat att det kan tillgodoses inom ramen för exempelvis en ungdomstjänst.<sup>136</sup>

Med den allmänna inriktning som påföljderna för unga lagöverträdare bör ha, nämligen att söka påverka den unge och angripa de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet – sammantaget med det förhållandevis snäva tillämpningsområde som ungdomsvård givits – bör sålunda även ungdomstjänsten enligt vår mening innehålla inslag av vägledning och påverkan.

Brå:s utvärdering och de kontakter som utredningen haft med socialsekreterare visar att det finns olika synsätt i kommunerna när det gäller vad den särskilt anordnade verksamheten ska syfta till. Av utvärderingen framgår att ungdomstjänsten i vissa kommuner överhuvudtaget inte har något annat innehåll än oavlönat arbete. I 2007 års reform konstaterar regeringen att det närmare innehållet i verksamheten ska bestämmas i kommunen, varvid det endast görs vissa uttalanden om vad verksamheten bör och kan innehålla.<sup>137</sup> Enligt vår mening är det knappast möjligt att på någon mer detaljerad nivå reglera vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla. Som också anförs i förarbetena – och som vi behandlar generellt i avsnitt 23.1.6 – måste behovet av styrning och likriktning vägas mot den inskränkning av det kommunala självstyret som en detaljreglering skulle innebära. Därutöver måste med nödvändighet en särskilt anordnad verksamhet som ska ha en påverkande och vägledande funktion kunna utgå från den enskildes behov. Vilka metoder eller program som bedöms som verkningsfulla ändras därtill över tid.

Att det inte är möjligt att ge anvisningar om innehållet innebär dock inte att verksamheten bör vara oreglerad. En sådan reglering var också något som föreslogs av Ungdomsbrottsutredningen. I det förslag på särskild verkställighetslag för ungdomstjänst som den utredningen föreslog, angavs att ungdomstjänst bl.a. skulle bestå i ”inledande och avslutande åtgärder som tar sikte på den unges

---

<sup>136</sup> Prop. 2005/06:165 s. 56.

<sup>137</sup> A. prop. s. 67.

genomförande av arbetsuppgifterna” samt ”åtgärder som är ägnade att förhindra fortsatt brottslig verksamhet”.<sup>138</sup>

Enligt vår bedömning behövs det knappast regleras att det ska ske inledande och avslutande åtgärder för att arbetsuppgifterna ska verkställas. Däremot visar Brå:s utvärdering att det kan behövas en tydligare lagstiftning för att lagstiftarens intentioner att ungdomstjänsten ska innehålla mer än oavlönat arbete ska få fullt genomslag. I 5 kap. 1 b § SoL i dess nuvarande lydelse anges att socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst. Det bör därutöver anges att den del av påföljden som utgörs av annan särskilt anordnad verksamhet ska innehålla vägledande inslag som särskilt syftar till att avhålla den unge från att återfalla i brott.

*Den särskilt anordnade verksamheten bör även fortsättningsvis utgöra en mindre del av ungdomstjänsten, något som dock får bedömas utifrån antalet utdömda timmar*

Som anges ovan är en utgångspunkt i lagstiftningen att unga med begränsat behov av vård och åtgärder bör kunna dömas till ungdomstjänst. Därtill är det givetvis så att den bedömning av vårdbehovet som görs, inte alltid är fullödlig och att unga med relativt stora sociala problem och andra riskfaktorer döms till ungdomstjänst.

Som beskrivs närmare i avsnitt 24.3.1 har Brå i sin utvärdering undersökt i vilken mån unga med vårdbehov döms till ungdomstjänst i stället för ungdomsvård. Av undersökningen framgår att nästan hälften av dem som döms till ungdomstjänst och som socialtjänsten bedömt inte har ett särskilt vårdbehov är tidigare kända av socialtjänsten. En dryg fjärdedel har tidigare fått insatser och nästan en av tio har tidigare varit placerade. Trots vissa osäkerhetsfaktorer bedömer Brå sammantaget att förekomsten av indikatorer på vårdbehov bland ungdomar som inte bedömts ha ett särskilt sådant behov tyder på att ungdomstjänst överutnyttjas i den meningen att även ungdomar med ett behov av socialtjänstens insatser döms till ungdomstjänst.<sup>139</sup>

Vid det seminarium för socialsekreterare som utredningen anordnade framfördes att det finns en grupp bland de som dömts till ungdomstjänst som egentligen borde ha dömts till ungdomsvård. Det anfördes att det skulle vara önskvärt om det gick att göra

<sup>138</sup> SOU 2004:122 s. 49.

<sup>139</sup> Brå-rapport 2011:10 s. 35.

mer för dem genom andra insatser och en större tyngdpunkt ges den särskilt anordnade verksamheten inom ramen för ungdomstjänst.

Genom uttalanden i förarbeten har i dag angetts att den särskilt anordnade verksamheten ska fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst. Mot bakgrund av att det bland ungdomstjänstdömda finns ungdomar som har stora vårdbehov, kan det övervägas om det finns anledning att ändra på det. Det mest långtgående vore då att låta huvuddelen eller i vart fall en större del av timmarna fyllas av samtalskontakter, programverksamhet och dylikt om det innan eller under verkställigheten framgår att det finns behov av sådant och det därtill finns problem att verkställa ungdomstjänsten i form av arbete på en sedvanlig arbetsplats. Utifrån viljan att så långt möjligt utforma påföljdens innehåll så att den verkar brottsförebyggande och sträva mot att verkställighetsgraden blir så hög som möjligt, vore det möjligen en lämplig väg att gå. Samtidigt finns det starka skäl som talar emot en sådan förändring. Det är av stor betydelse att det finns tydliga gränsdragningar mellan de olika påföljderna och att inte skillnaderna dem emellan försvinner.

Om det finns ett egentligt och reellt vårdbehov ska den unge i första hand dömas till ungdomsvård. Vi har i avsnitt 24.3.1 diskuterat hur tolkningen av särskilt vårdbehov bör göras för att det inte ska bli för snävt. Vi har därtill i avsnitt 24.3.7 övervägt hur kvaliteten på socialnämndens yttranden kan förbättras och i avsnitt 24.3.8 hur socialnämnden ska kunna få längre tid på sig än i dag när det är erforderligt för att utröna ett särskilt vårdbehov. Genom sådana åtgärder bedömer vi att fler än i dag som har ett vårdbehov kan dömas till ungdomsvård i stället för till ungdomstjänst.

I de fall den unge verkligen är "feldömd" och inte klarar av verkställigheten av ungdomstjänst finns enligt 32 kap. 4 § BrB möjlighet att undanröja den påföljden och i stället bestämma påföljden till ungdomsvård.

De skäl som talar för att låta en större del av, eller kanske t.o.m. hela, ungdomstjänsten utgöras av annan särskilt anordnad verksamhet är därmed inte så starka som de kan förefalla vid en första anblick.

Sammantaget finner vi att den största delen av ungdomstjänst även framöver som huvudregel bör bestå i oavlönat arbete. För att förtydliga detta bör det anges uttryckligen i SoL att den särskilt anordnade verksamheten ska utgöra en mindre del av påföljden. En

sådan reglering säkerställer att ungdomstjänsten behåller sin specifika karaktär. Det bör dock enligt vår mening inte uteslutas att det görs en viss anpassning i det enskilda fallet till om det finns särskilda individuella behov. En mindre del bör som huvudregel kunna innebära att upp till en tredjedel av ungdomstjänsttimmarna kan bestå av annat än oavlönat arbete. Särskilt om det är fråga om ett stort antal timmar kan det sålunda innebära ett betydande utrymme att vidta olika åtgärder inom ramen för ungdomstjänsten. Måttstocken om en tredjedel måste heller inte enligt vår mening uppfattas som absolut i alla fall. Det gäller i första hand i de fall ungdomstjänst ska verkställas med ett lågt antal timmar, minimumantalet 20 timmar eller något högre. För att den särskilt anordnade verksamheten ska vara meningsfull förutsätts i många fall att den kan ta ett inte helt obetydligt antal timmar i anspråk. Exempelvis tillämpas i många kommuner ett särskilt program som uppgår till 10 timmar. I sådana fall bör inte riktmärket med en tredjedel nödvändigtvis vara vägledande. För att påföljden ska behålla sin karaktär bör dock aldrig andelen som utgörs av oavlönat arbete understiga hälften. Vi utvecklar närmare i författningskommentaren till 5 kap, 1 b § SoL hur fördelningen bör vara mellan arbete och annan verksamhet.

*Ytterligare behov av styrning och vägledning bör ske genom kunskapsspridning och samverkan*

Det är viktigt att de åtgärder som används inom ramen för den särskilt anordnade verksamheten så långt möjligt är kan antas vara brottsavhållande och uppfattas som meningsfulla. Som anges ovan kan det naturligen inte ankomma på lagstiftaren att peka ut metoder eller arbetssätt, utan endast att ange inriktningen på och syftet med åtgärder. Vad som sägs i avsnitt 24.3.9 om valet av åtgärder inom ungdomsvård har dock samma relevans gällande åtgärder som väljs inom ramen för den särskilt anordnade verksamheten. Det innebär att Socialstyrelsen kan stödja kommunerna genom att sprida kunskaper om verkningsfulla metoder och även att utvärdera olika metoder. Socialstyrelsen bör sålunda verka för en större enhetlighet och en bättre kvalitet i den särskilt anordnade verksamheten.

I många kommuner har det utvecklats väl fungerande programverksamhet och andra åtgärder inom ramen för verkställigheten av

ungdomstjänst. Det är därför viktigt att goda exempel och nyttiga erfarenheter kan spridas mellan olika kommuner genom regional – och kanske även nationell – samverkan.

## 25 Böter och varningsstraff

### 25.1 Inledning

Enligt våra direktiv är böter intressant som alternativ till andra påföljder. Bötesstraffet har enligt direktiven flera fördelar och vi ska analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas. När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder förekommer det enligt direktiven dock att bötesstraffet förlorar sin effekt på grund av att betalningsskyldigheten fullgörs av någon annan, t.ex. en förälder. I dessa fall medför brottet inte några tydliga konsekvenser för den unge. När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder ska vi enligt direktiven beakta de särskilda förhållanden som gäller för unga personer och lämna förslag till en slopad eller en mer begränsad användning av dagsböter.

### 25.2 I vilka fall används i dag böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?

#### 25.2.1 Den rättsliga regleringen och tillämpningen i praxis

##### 25.2.1.1 Användningen av böter för unga lagöverträdare

Som huvudregel kan böter användas som påföljd när böter finns med i straffskalan och straffvärdet bedöms ligga på bötesnivå. Det är ovanligt att dagsböter är den enda föreskrivna påföljden för ett brott. Vanligare är det att påföljden för mindre allvarliga brottstyper anges till böter (med vilket avses som huvudregel dagsböter) eller fängelse högst sex månader. För vissa brott vanligtvis sådana av ordningskaraktär är uteslutande penningböter föreskrivet



som påföljd. (I avsnitt 16.2.1 redovisar vi mer utförligt den rättsliga regleringen av bötesstraff i BrB).

Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB om ungdomsreduktion vid straffmätningen, innebär emellertid att böter kan komma till användning i större omfattning för unga än för vuxna lagöverträdare. Enligt den i praxis vedertagna tillämpningen av 29 kap. 7 § BrB ska det ske en proportionerlig nedsättning av fängelsestraffets längd för lagöverträdare under 21 år, vilken därtill ska vara större ju yngre lagöverträdaren är. I de fall det finns såväl böter som fängelse i straffskalan kan ett brott som skulle ha föranlett ett kortare fängelsestraff för en vuxen lagöverträdare, efter tillämpning av ungdomsreduktionen föranleda ett bötesstraff för en ung lagöverträdare (se mer utförligt i avsnitt 29.5 om denna reglering).

I de fall där endast fängelse är föreskrivet får därtill enligt 29 kap. 7 § BrB rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, vilket innebär att lagöverträdare under 21 år kan dömas till böter även i sådana fall.

För att inte reduktionen ska ”göra halt” på en låg fängelsenivå måste det på detta sätt vara möjligt att döma ut böter för brott för vilka endast fängelse är föreskrivet. I annat fall skulle inte ungdomsreduktionen få något genomslag för brott för vilka en vuxen lagöverträdare hade fått ett kort fängelsestraff.

Det finns ingen vägledning i BrB eller i förarbetsuttalanden gällande i vilken omfattning böter på detta sätt kan ”ersätta” fängelse. Enligt en tabell som justitierådet Martin Borgeke presenterat i boken ”Att bestämma påföljd för brott” ska ett straffmättningsvärde för en vuxen på som mest tre månader kunna ”ersättas” för en 15-åring med böter (140 dagsböter). För en 16-åring ska som mest två månaders straffmättningsvärde kunna ersättas och för en 17-åring en månads fängelse.<sup>1</sup>

Att straffmättningsvärdet hamnar på bötesnivå efter tillämpningen av ungdomsreduktionen utesluter fängelse och andra påföljder på ”fängelsenivå” för vuxna (dvs. skyddstillsyn och villkorlig dom enligt dagens reglering). Därigenom blir även sluten ungdomsvård uteslutet som påföljd. Däremot utesluter inte ett straffmättningsvärde på bötesnivå, att påföljden bestäms till ungdomstjänst eller ungdomsvård.

Om straffmättningsvärdet ligger på penningböter mestadels eftersom annat inte föreskrivs i straffskalan torde emellertid

---

<sup>1</sup> Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 211.

påföljden utan undantag också bestämmas till penningböter. I de allra flesta fall lagförs sådana brott genom ett ordningsbetsföreläggande beslutat av polisman. (Något yttrande enligt 11 § LUL torde aldrig tas in eftersom penningbetsbrott är att anse som ringa.) Även om lagföringen sker genom dom torde annat än ett penningbetsstraff vara uteslutet. I förarbetena till 2007 års reform uttalades att ungdomstjänst inte bör kunna väljas som påföljd i stället för penningböter.<sup>2</sup>

Om straffmättningsvärdet ligger på dagsbetsnivå torde följande gälla.

Det finns ingen uttalad lägsta bötesnivå för vilken ungdomsvård kan ersätta ett bötesstraff. Det uppställs sålunda inget formellt hinder mot att döma till ungdomsvård vid låga straffmättningsvärden. I 32 kap. 1 § BrB föreskrivs att ungdomsvård får dömas ut om den är tillräckligt ingripande (inte något formellt hinder om den är *alltför* ingripande). I de fall det bedöms föreligga ett särskilt vårdbehov enligt socialtjänstens bedömning torde ungdomsvård kunna komma i fråga även om straffmättningsvärdet motsvarar dagsböter, exempelvis vid narkotikabrott genom eget bruk. Om innehållet i ungdomskontraktet är ingripande, uppkommer dock frågan om det står i disproportion till straffvärdet, enligt en allmän straffrättslig proportionalitetsbedömning. Det skiljer sig säkerligen åt mellan olika domare, huruvida ett alltför ingripande ungdomskontrakt utgör hinder mot att döma ut ungdomsvård, i de fall den föreslagna vården bejakas av den unge och framstår som lämplig. Sannolikt väljer de flesta att döma ut ungdomsvård i stället för böter, möjligen med undantag för situationer då disproportionen blir alltför iögonfallande.

Enligt 11 § LUL behöver inget yttrande från socialnämnden inhämtas om brottet är ringa, om det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt. Det kan antas att de flesta brott med låga straffmättningsvärden redan av det skälet inte leder till ungdomsvård. Enligt 11 § fjärde stycket LUL kan åklagaren i övrigt begära in upplysningar gällande den unge, bl.a. huruvida det pågår insatser. Även utan en begäran om formellt yttrande kan det inkomma uppgifter som leder till att ungdomsvård blir påföljden vid brott på låga bötesnivåer.

I valet mellan ungdomstjänst och böter ska enligt 32 kap. 2 § BrB ungdomstjänst väljas, om den påföljden inte är alltför ingripande. Om

---

<sup>2</sup> Prop. 2005/06:165 s. 73.

alternativet är ett lindrigt bötesstraff ska dock böter i stället väljas. Så är enligt förarbetena normalt fallet om alternativet är ett lägre bötesstraff än omkring 60 dagsböter.<sup>3</sup>

Huruvida straffmättningsvärdet hamnar under 60 dagsböter beror till stor del på hur ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB som tillämpas. Enligt de riktlinjer RÅ utfärdat<sup>4</sup> ska det endast ske en reduktion av bötesstraff för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Martin Borgeke har presenterat en alternativ konstruktion som låter föreskriften om ungdomsreduktion slå igenom för lagöverträdare upp till 21 års ålder.<sup>5</sup> Eftersom ”rabattutrymmet” enligt den senare modellen ska inrymma fler ålderskategorier, blir den procentuella nedsättningen i förhållandet till straffvärdet för en vuxen betydligt större enligt Borgekes modell. HD har nyligen i en dom från januari 2012 prövat denna fråga (se närmare om detta i avsnitt 25.4).

Enligt 15 § LUL får åklagaren utfärda strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts till böter. Om åklagaren grundar sin bedömning på RÅ:s riktlinjer och väcker åtal eftersom straffmättningsvärdet enligt dessa uppgår till 60 dagsböter eller mer och påföljden därför kan antas bestämmas till ungdomstjänst, kan domstolen ändå komma att döma till böter om den tillämpar bestämmelsen om ungdomsreduktion på ett annat sätt och då kommer fram till att straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter.

Även om såväl ungdomstjänst som ungdomsvård har försteg framför böter åtminstone vid brott med straffmättningsvärden på 60 dagsböter eller mer bestäms ibland påföljden till böter även vid högre straffmättningsvärden än så. Såväl ungdomsvård (om det inte avser vård enligt LVU) som ungdomstjänst bygger på att den unge samtycker till påföljden. Ungdomstjänst kan därtill bara dömas ut om påföljden är lämplig med hänsyn bl.a. till den unges person, medan ungdomsvård förutsätter att socialtjänsten har tagit fram ett ungdomskontrakt eller en vårdplan som är tillräckligt ingripande. Om det p.g.a. att det brister i någon eller några av dessa förutsättningar inte är möjligt att döma ut ungdomsvård eller ungdomstjänst, kan påföljden komma att bestämmas till dagsböter även vid straffmättningsvärden på 60 dagsböter eller mer.

---

<sup>3</sup> A. prop. s. 132.

<sup>4</sup> RÅR 2004:1.

<sup>5</sup> Borgeke, a.a. s. 205.

### 25.2.1.2 Användningen av åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare

#### *Huvudregeln om obligatoriskt åtal*

I 20 kap. 6 § RB föreskrivs att åklagare, om inte annat är stadgat, ska tala å brott som hör under allmänt åtal. Denna regel ger uttryck för grundprincipen om obligatoriskt åtal (även uttryckt som absolut åtalsplikt). Åklagaren är enligt den bestämmelsen skyldig att väcka åtal om han eller hon på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom.

Denna regel gäller om inte annat är stadgat, dvs. om det inte finns något uttryckligt undantag. För det första kan lindrigare brottslighet lagföras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot enligt reglerna i 48 kap. RB, i stället för genom åtal och dom. För det andra kan åtal underlätas, antingen med stöd av reglerna i 20 kap. 7 § RB eller enligt föreskrift i annan författning. För unga lagöverträdare kan åtalsunderlåtelse även meddelas med stöd av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns det för vissa fall bestämmelser om särskild åtalsprövning i BrB och i andra författningar.

#### *Den allmänna regeln om åtalsunderlåtelse i RB*

I 20 kap. 7 § RB finns allmänna bestämmelser om åtalsunderlåtelse.

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får underlåtas även i andra fall, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

#### *Bestämmelserna i LUL har företräde framför RB*

I 16–22 §§ LUL finns det särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelse för brott någon begått före 18 års ålder. De särskilda bestämmelserna i LUL ska tillämpas i första hand i fråga om åtalsunderlåtelse vid brott av unga lagöverträdare. Om bestämmelsen i LUL inte är tillämplig kan det i stället bli aktuellt att tillämpa de allmänna reglerna i RB. I fråga om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts tillämpas 20 kap. 7 a § rättegångsbalken.<sup>6</sup>

#### *För åtalsunderlåtelse enligt LUL förutsätts att ett brott har begåtts*

Enligt 16 § LUL får åklagaren, om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 18 år, besluta att underlåta åtal enligt 17 §. Kravet på att ett brott ska ha begåtts, förutsätter att det är helt klarlagt att den misstänkte har begått det aktuella brottet. Det förutsätter som regel ett erkännande, inte bara gällande sakförhållandena utan även brottets rubricering.<sup>7</sup> I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den anges att skuldfrågan i vissa fall kan anses klarlagd utan ett formellt erkännande.<sup>8</sup>

#### *Övriga förutsättningar för åtalsunderlåtelse enligt LUL*

I 17 § LUL föreskrivs de grundläggande förutsättningarna för åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse kan beslutas enligt två olika huvudfall.

Åtalsunderlåtelse får för det första beslutas, *om den unge blir föremål för vård- eller andra hjälpåtgärder* enligt tre särskilda punkter:

---

<sup>6</sup> Beslut om åtalsunderlåtelse får enligt den bestämmelsen meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse.

<sup>7</sup> Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 16 § LUL.

<sup>8</sup> RÅR 2006:3.

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453),
2. vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller
3. annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.

En ytterligare förutsättning för åtalsunderlåtelse enligt detta första alternativ är att det med skäl kan antas att det genom åtgärden vidtas vad som är lämpligast för den unge.

Åtalsunderlåtelse får för det andra beslutas, *om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.*

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas ska åklagaren därutöver i båda huvudfallen särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Enligt sista stycket i 17 § utesluts i vissa fall åtalsunderlåtelse, även om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Åtalsunderlåtelse får nämligen inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

I vissa fall ska enligt 11 § LUL ett beslut om åtalsunderlåtelse föregås av ett yttrande från socialnämnden. Innan beslut fattas i åtalsfrågan, dvs. även innan det fattas beslut om åtalsunderlåtelse, ska åklagaren inhämta ett sådant yttrande. Något yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

I vart fall det första huvudfallet att den unge blir föremål för vårdåtgärder bygger på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak ska vila på socialtjänsten och inte på kriminalvården.<sup>9</sup> Åtal kan underlätas om man åstadkommer lika goda eller bättre behandlingsinsatser vid åtalsunderlåtelse som om åtal väcks.<sup>10</sup> Med åtgärd enligt socialtjänstlagen avses alla slag av åtgärder som innebär att den unge får det stöd och hjälp han eller hon behöver. Med ”annan åtgärd” avses bl.a. åtgärder som vidtas av den unges föräldrar eller andra anhöriga. Åklagaren ska bedöma ändamålsenligheten i de åtgärder som företas eller planeras. Om det med skäl kan antas att det genom åtgärderna vidtas vad som är

<sup>9</sup> Prop. 1994/95:12.

<sup>10</sup> Prop. 1964:10 s. 158.

lämpligast för den unge får åtalsunderlåtelse meddelas. Reglerna om åtalsunderlåtelse bör tillämpas generöst om ändamålsenliga åtgärder kommer till stånd.<sup>11</sup>

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden anges bl.a. att en förutsättning för att beslut om åtalsunderlåtelse ska kunna fattas i vårdfallen är att samhällets reaktion på brottsligheten tillfredsställer uppställda krav på proportionalitet, konsekvens och förutsebarhet.<sup>12</sup>

Enligt det andra huvudfallet att brottet skett av okynne eller förhastande kan åtalsunderlåtelse vidtas oberoende av om någon åtgärd vidtas mot den unge. I de fall det uppenbarligen är fråga om en gärning som är en tillfällighet och polisens och åklagarens ingripande innebär en tillräcklig varning, kan åtalsunderlåtelse aktualiseras.<sup>13</sup> Åtalsunderlåtelse kan komma ifråga även vid brott som inte är ringa, exempelvis vid ett tillgreppsbrott som anses utgöra stöld och inte snatteri.<sup>14</sup>

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden anges bl.a. följande angående detta:<sup>15</sup>

Med okynne avses närmast utslag av retsamhet eller ungdomlig lust för så kallade pojkstreck. Med förhastande avses närmast obetänksamhet, en oförmåga att i stunden överblicka handlingen och dess konsekvenser. Förutsättningen för åtalsunderlåtelse enligt 17 § 2 st. LUL är att man utifrån de specifika omständigheterna kring den aktuella gärningen kan säga att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. Att vid bedömningen endast ta hänsyn till brottsrubricering kan inte godtas. Vissa brott förutsätter rent typiskt planering, anskaffande av hjälpmedel, inhämtande av specifika kunskaper eller en hög grad av samarbete mellan flera gärningsmän. Exempel på sådana gärningar kan vara skadegörelse genom klotter, tillgrepp av fortskaffningsmedel och inbrottsstöld. I dessa fall talar tillvägagångssättet mot att beslut om åtalsunderlåtelse meddelas. Andra fall av skadegörelse eller tillgreppsbrott kan däremot många gånger ske av okynne eller förhastande. När brottsligheten innehåller inslag av planering eller systematik eller det är fråga om upprepad brottslighet begången under kortare eller längre tid, kan den sällan anses vara ett utslag av okynne eller förhastande. De omständigheter som ligger till grund för att åtalsunderlåtelse inte skall ges vid återfall i brott kan här tjäna som vägledning, se avsnitt 1.3.1. Åtalsunderlåtelse med hänvisning till okynne eller förhastande aktualiseras vanligtvis för brottslighet med ett relativt begränsat straffvärde. En sådan åtalsunderlåtelse kan under inga omständigheter

<sup>11</sup> SOU 1984/85:31 s. 19.

<sup>12</sup> RÅR 2006:3 s. 4 f.

<sup>13</sup> Prop. 1964:10 s. 160.

<sup>14</sup> Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 16 § LUL.

<sup>15</sup> RÅR 2006:3 s. 7 f.

komma ifråga i fall där brottslighetens straffvärde, utan beaktande av den unges ålder, överstiger sex månaders fängelse.

### *Brottskatalogen i Riksåklagarens riktlinjer*

I RÅ:s riktlinjer anges i en katalog en kommenterad uppräknings till vägledning av under vilka omständigheter olika brott kan bli föremål för åtalsunderlåtelse på grundval av att brottet skett av okynne eller förhastande. Gällande vanligt förekommande brottstyper anges följande sammanfattningsvis i brottskatalogen.

Vid *misshandel* kan åtalsunderlåtelse övervägas vid ringa misshandel där förmildrande omständigheter föreligger, exempelvis provokation.

Vid *brott enligt 4 kap. BrB* kan åtalsunderlåtelse övervägas, dock inte om gärningen präglas av en tydlig kränkning mot enskild.

Vid *rena förmögenhetsbrott* (brott enligt 8–10 kap. BrB) pekar brottskatalogen ut ett stort utrymme för åtalsunderlåtelse. Om brottet inte är av alltför allvarlig karaktär och om inte särskilda omständigheter talar mot att brottet skett av okynne eller förhastande, bör beslut om åtalsunderlåtelse vara huvudregel. Ett riktvärde vid butikstillgrepp kan vara ett par tusen kronor. Exempel på omständigheter som enligt RÅ:s riktlinjer talar mot okynne eller förhastande kan vara när flera gärningsmän kommit överens om en brottsplan, när hjälpmedel använts vid butikstölder eller när tillgripet gods varit avsett att omsättas för egen vinning. Tillgrepp av fortskaffningsmedel är enligt anvisningarna ofta ett relativt avancerat brott och då föreligger normalt inte heller förutsättningar att meddela åtalsunderlåtelse.

Vid *skadegörelse* genom klotter föreligger enligt brottskatalogen vanligtvis inte förutsättningar för beslut om åtalsunderlåtelse med motivering att brottet skett av okynne eller förhastande. Vid fall av mindre allvarlig skadegörelse av tillfällighetskaraktär bör utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse med tillämpning av okynne eller förhastande vara betydande.

Gällande *övriga brottsbalksbrott* anges att utrymmet för åtalsunderlåtelse är mycket begränsat även i de fall brottet skett av okynne eller förhastande. Det beror på att det regelmässigt finns ett väsentligt allmänintresse och inte sällan även ett sådant enskilt intresse. Några brottstyper pekas ut där åtalsunderlåtelse kan förekomma i de fall brottet skett av okynne eller förhastande. Vad som nämns är vissa lindriga fall av allmänfarlig vårdslöshet,



missbruk av urkund och förfalskningsbrott. Vidare nämns i brottskatalogen förargelseväckande beteende och ringa fall av våldsam motstånd.

Gällande *narkotikabrott och dopningsbrott* anges att man kan anta att den unge har ett vårdbehov och att yttrande från socialnämnden bör inhämtas eller en formlös kontakt tas. Vidare anges att det finns skäl att markera hur allvarligt samhället ser på brottstypen och att åtalsunderlåtelse med hänvisning till okynne eller förhastande inte bör meddelas.

Beträffande *vapenbrott, brott mot knivlagen och smuglingsbrott* anges i brottskatalogen att utrymmet för åtalsunderlåtelse är mycket begränsat mot bakgrund av att det vanligtvis föreligger ett väsentligt allmänt intresse.

Gällande *ordnings- och trafikförseelser samt trafikbrott* anges att motiven bakom ordnings- och trafiklagstiftningarna ofta är att verka för att en godtagbar standard upprätthålls i samhället och att detta gäller även för ungdomar.

Beträffande *övrig speciallagstiftning* anges att utrymmet för åtalsunderlåtelse är begränsat, men att det kan komma ifråga för brott som framstår snarare som resultat av okunnighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans mot gällande bestämmelser.

#### *Hänsynstagande till viljan att ställa till rätta*

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas ska åklagaren därutöver i båda huvudfallen särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan eller att på annat sätt gottgöra målsäganden. Den unges vilja att ersätta målsäganden för skada eller att avhjälpa eller begränsa skadan, är inte avsett att innebära att en ekonomiskt starkare person ska kunna köpa sig fri. I stället är det den unges viljeinriktning som ska vägas in. Därtill ska beaktas den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

*Hänsynstagande till väsentligt allmänt eller enskilt intresse*

Åtalsunderlåtelse får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska enligt regleringen i LUL särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

I de fall åtalsunderlåtelse meddelas pga. av att den unge är föremål för vård eller andra åtgärder, utgör normalt inte brottslighetens art eller straffvärde något väsentligt allmänt intresse som utesluter åtalsunderlåtelse. Detta under förutsättning att den vård som den unge ska underkasta sig utgör en tillräcklig reaktion bl.a. på brottets art och straffvärde.

Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse för ett brott som i och för sig begåtts på grund av okynne eller förhastande, kan däremot de omständigheter som föranleder särbehandling i påföljdsdelen på grund av brottets art enligt RÅ:s riktlinjer vara vägledande.<sup>16</sup>

Med referens till förarbetsuttalanden anges i RÅ:s riktlinjer utöver detta vad som kan anses utgöra ett väsentligt allmänt intresse:<sup>17</sup>

Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse får inte tillämpas så att likartade fall behandlas olika.<sup>18</sup> Detta innebär att åklagaren, i en situation där flera personer misstänks för samma brottslighet, bör iaktta viss försiktighet vid övervägande av om åtalsunderlåtelse skall meddelas vissa misstänkta medan åtal väcks mot andra misstänkta. I dessa fall kan det finnas skäl att väcka åtal i högre utsträckning än vad som varit fallet vid en rent individuell bedömning. Detta gäller i synnerhet om den unge under alla förhållanden skall höras inför rätta.

Bör egendom till betydande värde förverkas kan detta utgöra ett sådant allmänt intresse som motiverar åtal.<sup>19</sup> I de fall åklagaren, enligt lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m., inte utan särskild talan kan få ett förverkande till stånd föreligger ofta skäl att såväl ansvars- som förverkandefrågan prövas av domstol. I sådana fall bör åtal väckas.

Återfall i brott skall enligt 17 § 4 st. LUL särskilt beaktas vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts.

Bestämmelsen begränsar möjligheten att besluta om åtalsunderlåtelse vid återfall i brott men den utgör inget absolut förbud mot åtalsunder-

<sup>16</sup> RÅR 2006:3 s. 7.

<sup>17</sup> RÅR 2006:3 s. 5 ff.

<sup>18</sup> Prop. 1984/85:3 s. 22.

<sup>19</sup> Prop. 1984/85:3 s. 22.

låtelse i sådana fall. En nyanserad bedömning måste göras med hänsyn bl.a. till den tid som förflutit mellan brotten och om den nya brottsligheten är allvarligare eller lindrigare än den tidigare. Den tidsrymd om sex månader, som enligt 22 § 2 st. LUL skall beaktas vid bedömningen av om beslut om åtalsunderlåtelse skall återkallas, bör vara vägledande även vid bedömningen enligt 17 § 4 st. LUL.<sup>20</sup> Även senare återfall i brott kan dock beaktas.<sup>21</sup> Om återfallet avser ett brott av samma slag eller om det är av allvarligare art än det tidigare, talar detta mot ett beslut om åtalsunderlåtelse. Endast brott som medfört fällande dom, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse får beaktas.

Vad gäller de s.k. vårdfallen anför i RÅ:s riktlinjer därutöver att skäl för att väcka åtal vid återfall i brottslighet är att den unge kan dömas till annan påföljd än vård inom socialtjänsten, att vård inom socialtjänsten kan förenas med ungdomstjänst eller böter samt att i förhållande till den unge markera att samhället ser allvarligt på återfall i brottslighet.<sup>22</sup>

Beträffande väsentligt enskilt intresse anges följande i RÅ:s riktlinjer:<sup>23</sup>

Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt enskilt intresse att medge åtalsunderlåtelse är frågan om det finns ett enskilt anspråk av särskild betydelse. Vid avgörande av om detta intresse är väsentligt skall framför allt beaktas anspråkets storlek i förhållande till parternas ekonomiska förhållanden och målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, till exempel genom försäkring eller genom att den unge ersätter eller avhjälpas den skada som målsäganden fått utstå.<sup>24</sup> Detta innebär bland annat att ett relativt lågt skadeståndsanspråk ställt av en ung person med bristande ekonomi kan bedömas som väsentligt medan ett mer betydande anspråk från en vuxen eller juridisk person med solid ekonomi kan falla utanför väsentlighetsrekvisitet. Yrkande som högst uppgår till normal självrisk på försäkring kan dock sällan bedömas som väsentligt, ens om det framställts av en ung person. Med anspråk avses inte bara skadeståndsyrkanden utan även andra anspråk, exempelvis yrkande om bättre rätt till viss egendom.

Målsägandens intresse, utifrån den kränkning av integriteten som brottet har inneburit, kan också vara så starkt att åtal bör väckas. Även ett enskilt intresse grundat på kränkning kan påverkas av den missänktes vilja att motverka brottets verkningar genom medling,

---

<sup>20</sup> Prop. 1994/95:12 s. 101.

<sup>21</sup> Prop. 1987/88:135 s. 41.

<sup>22</sup> Prop. 1994/95:12 s. 77.

<sup>23</sup> RÅR 2006:3 s. 6 ff.

<sup>24</sup> Prop. 1984/85:3 s. 22 f.

avhjälpande eller begränsande av skada eller annan gottgörelse av målsäganden.

### *Förfarandet vid åtalsunderlåtelse*

I 18–21 §§ LUL finns särskilda bestämmelser om förfarandet när åklagaren meddelar åtalsunderlåtelse.

Enligt 18 § första stycket ska den unge underrättas om ett beslut om åtalsunderlåtelse vid ett personligt sammanträffande med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge, ska kallas till sammanträffandet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör enligt bestämmelsen ges tillfälle att närvara.

Den tvåveckorsfrist som föreskrivs i första stycket i 18 § är inte absolut. Enligt andra stycket i bestämmelsen får sammanträffandet äga rum senare om det är uppenbart att ett personligt sammanträffande inte kan genomföras inom den föreskrivna tiden. Det är heller inte något absolut krav på ett personligt sammanträffande för att åtalsunderlåtelse ska kunna meddelas. Kan ett sådant inte genomföras ska den unge, enligt bestämmelsen i det andra stycket, underrättas skriftligen om beslutet.

I 19 § anges närmare vad som åligger åklagare vid sammanträffandet med den unge. Åklagaren ska särskilt förklara innebörden av beslutet om åtalsunderlåtelse och det skötsamhetskrav som detta är förenat med och klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser.

Även om åtalsunderlåtelse enligt LUL är huvudregeln för brott som någon begått före 18 års ålder, kan i vissa fall åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB komma i fråga. Bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller då i tillämpliga delar även i sådana fall. Vid sammanträffandet ska åklagaren förklara innebörden av det skötsamhetskrav som anges i 22 § LUL. Något uttryckligt skötsamhetskrav finns inte i fråga om beslut enligt RB. Åklagarens uppgift vid det personliga sammanträffandet att förklara innebörden av skötsamhetskravet gäller därför inte när åtalsunderlåtelse meddelas enligt reglerna i RB.

*Särskilt om kravet på skötsamhet och möjligheten till återkallelse av beslut om åtalsunderlåtelse*

I 22 § finns en bestämmelse om åligganden i tiden efter ett beslut om åtalsunderlåtelse. Den som får åtalsunderlåtelse ska iakttä skötsamhet. Beslutet får återkallas om särskilda omständigheter föranleder det. Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse. Om åklagaren har utgått från att socialnämnden ska vidta en viss åtgärd men så inte blir fallet, kan detta vara ett skäl att återkalla åtalsunderlåtelser.

Enligt förarbetena är kravet på skötsamhet ett sätt att inom ramen för systemet med åtalsunderlåtelse tydligare markera för den unge hur allvarligt samhället ser på hans brottslighet.<sup>25</sup> Skötsamhetskravet ska också kunna tjäna som stöd för föräldrarna och andra att försöka avhålla den unge från olämpliga miljöer. I skötsamhetskravet ligger bl.a. att den unge ska avhålla sig från nya brott. Det anses väsentligt att åklagaren vid sammanträffandet med den unge framhåller betydelsen av att den unge t.ex. fullföljer påbörjad utbildning, sköter sitt arbete, genomgår en överenskommen behandlingsplan eller avhåller sig från drogmissbruk.

### **25.2.2 I vilken omfattning används böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?**

Brå har till utredningen tagit fram en särskild statistik gällande lagföringen av personer som var i åldersgruppen 15–17 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Av denna statistik, gällande 2010, framgår följande.

- Av samtliga lagföringar utgjorde 36 procent åtalsunderlåtelser, 19 procent strafförelägganden och 45 procent påföljd genom dom.
- Av lagföringarna genom dom utgjorde 30 procent böter.
- Lagföringarna genom strafföreläggande utgjordes nästan uteslutande av böter.
- Av samtliga lagföringar utgjorde 32 procent böter.

---

<sup>25</sup> Prop. 1987/88:135 s. 18.

Sedan år 2000 kan det urskiljas vissa tendenser, jämfört med år 2010.

- Andelen åtalsunderlåtelse har ökat från 24 procent till 36 procent.
- Andelen strafförelägganden har minskat från 34 procent till 19 procent.
- Andelen påföljder genom dom har inte förändrats nämnvärt (42 procent år 2000 och 45 procent år 2010)
- Av lagföringarna genom dom utgjorde år 2000 en andel om 46 procent böter och år 2010 en andel om 30 procent böter.
- Den totala andelen böter – av samtliga lagföringar – har minskat från 53 procent år 2000 till 32 procent 2010.

Av den särskilda statistiken som Brå tagit fram framgår ytterligare om fördelningen bland lagöverträdare som påförts böter och som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Gällande år 2010 framgår följande.

- Av dem som påfördes böter genom strafföreläggande fick cirka 85 procent dagsböter till ett lägre antal än 60, cirka tre procent fick dagsböter till ett antal av 60 eller mer och cirka 11 procent fick penningböter.
- Av dem som påfördes böter genom dom fick cirka 74 procent dagsböter till ett lägre antal än 60, cirka 15 procent fick dagsböter till ett antal av 60 eller mer och cirka 10 procent fick penningböter.
- Sammanlagt lagfördes i 5 135 fall böter som huvudpåföljd. I 4 161 av dessa fall (cirka 81 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett lägre antal än 60, i 418 fall (cirka 8 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett antal av 60 eller mer och i 556 fall (cirka 11 procent) utgjordes påföljden av penningböter.

Av statistiken framgår också fördelningen bland dem inom gruppen underåriga lagöverträdare som fått åtalsunderlåtelse.

- Sammanlagt meddelades år 2010 åtalsunderlåtelse i 5 655 fall.
- Av dem som fick åtalsunderlåtelse år 2010 meddelades den i cirka 88 procent av fallen med stöd av LUL och i cirka 12 procent av fallen med stöd av RB.

### 25.2.3 För vilka brott används böter för unga lagöverträdare?

Av annan statistik som Brå tagit fram till utredningen gällande lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år rörande år 2008 framgår en del om vilka brott som böter lagförs för.

#### 25.2.3.1 Böter vid strafföreläggande

Totalt utfärdades år 2008 strafföreläggande på böter i 3 442 fall.

I 46 procent av fallen var olovlig körning huvudbrott.

I 8 procent av fallen var det narkotikabrott, i 7 procent av fallen snatteri och i 6 procent av fallen rattfylleri.

I 5 procent av fallen var huvudpåföljden skadegörelsebrott och i lika stor andel var den brott mot knivförbud.

I 3 procent av fallen var huvudbrottet brott mot trafikförordningen. Brott mot 4 kap. BrB, mened och liknande brott samt brott mot vapenlagen eller vapenförordningen gällde var och en 2 procent av fallen.

#### 25.2.3.2 Böter vid dom

Totalt dömdes böter ut som huvudpåföljd i 1 780 fall.

I 14 procent av fallen var misshandel huvudbrott, i 13 procent av fallen skadegörelsebrott, i 12 procent av fallen snatteri, i 10 procent av fallen olovlig körning, i 9 procent av fallen brott enligt 4 kap. BrB (olaga hot och andra brott mot frihet och frid), i 8 procent av fallen stöld och i 7 procent av fallen brott mot narkotikastrafflagen.

I 3 procent av fallen gällde det antingen brott mot knivförbud, brott mot trafikförordningen eller brott mot 10 kap. BrB (förskingring eller annan trolöshet).

I 2 procent av fallen gällde det antingen rattfylleri, brott mot 17 kap. BrB (brott mot allmän verksamhet), brott mot 9 kap. BrB (bedrägeri och annan oredlighet) eller våld eller hot mot tjänsteman.

I 1 procent av fallen gällde det antingen tillgrepp av fortskaffningsmedel, brott mot alkohollagen, brott mot 15 kap. BrB (mened, falskt åtal m.m.), brott mot 14 kap. (förfalskningsbrott), brott mot vapenlagen, brott mot 5 kap. (ärekränkning) eller något annat trafikbrott.

### 25.3 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden gällande en minskad bötesanvändning

*Våra överväganden gäller brott som kan föranleda dagsböter*

Enligt våra direktiv ska vi föreslå en slopad eller minskad användning av dagsböter som påföljd för lagöverträdare under 18 år. Om en ung lagöverträdare gör sig skyldig till ett brott för vilket penningböter är föreskrivet, utmäts regelmässigt också penningböter och inte någon alternativ påföljd. Det torde för unga lagöverträdare främst förekomma vid trafikförseelser. Det finns anledning att i det fortsatta övervägandena utgå från att denna ordning bör bestå. För det första anges det i våra direktiv endast att förslag ska lämnas på en slopad eller minskad användning av *dagsböter*. För det andra har penningbotsbrott närmast en karaktär av ordningsförseelse. Därtill lagförs penningbotsbrotten till största del genom polisens beslut om ordningsbot, vilket gör denna typ av straff olämpliga för annat än en mycket enhetlig och schematisk hantering också mellan olika åldersgrupper. Utöver detta kan påpekas att vi i avsnitt 16.2.5 föreslår att dagsböter alltid ska innebära en mer ingripande påföljd än penningböter, genom att det införs ett grundbelopp på 4 000 kronor som ett dagsbotsstraff alltid ska överstiga. Behovet av en minskad användning av böter blir då störst beträffande dagsbotsstraff, som med våra förslag alltid kommer att ligga nivåmässigt högre än penningbotsstraff. De fortsatta övervägandena gäller därför endast brott för vilket dagsböter är föreskrivet. Om det för ett brott endast är föreskrivet "böter" som påföljd vilket ju är det vanligaste döms som huvudregel påföljden ut i dagsböter. I det enskilda fallet kan dock påföljden bestämmas till penningböter. Om straffvärdet är så lågt att brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter ska enligt 25 kap. 1 § BrB straffet bestämmas till penningböter. Det gäller exempelvis snatteri till ett belopp av högst 60 kronor och åverkan till ett värde av högst 800 kronor. Sådana bötesstraff bör innefattas i våra överväganden som görs nedan gällande en slopad eller minskad användning av dagsbotsstraff. Det skulle annars kunna uppstå en märklig tröskeeffekt om det gick att åstadkomma en ordning med slopad eller minskad användning av låga dagsbotsstraff men det inte skulle gälla i sådana fall där straffvärdet i det enskilda fallet föranleder att påföljden bestäms till penningböter.



*Övervägandena gäller underåriga lagöverträdare*

Många av de nackdelar som är förknippade med böter för omyndiga lagöverträdare gäller även unga myndiga lagöverträdare, särskilt sådana som är 18–19 år. I likhet med omyndiga lagöverträdare har de sällan skaffat sig några egna inkomster att betala böterna med utan går vanligtvis fortfarande i skolan. Böterna kan därför ibland komma att betalas av någon annan, vanligtvis en förälder även om det inte torde vara lika vanligt som beträffande underåriga. Avsaknad av betalningsmöjligheter kan i andra fall leda till att bötesfordran överlämnas till indrivning och föranleder en betalningsanmärkning, vilket i sin tur kan verka menligt vid inträdet i vuxenlivet. Det sagda skulle kunna tala för att även unga lagöverträdare som hunnit bli myndiga bör inkluderas i våra överväganden gällande en slopad eller minskad bötesanvändning.

Vi stannar dock vid att överväga denna fråga endast gällande omyndiga lagöverträdare. För det första anges i direktiven att bötesstraffet generellt bör få ett ökat tillämpningsområde. Det enda undantaget i direktiven görs för omyndiga lagöverträdare, varför överväganden i riktning mot att minska användningen även för andra unga lagöverträdare knappast skulle vara förenliga med våra direktiv. För det andra är de särskilda ungdomspåföljderna som huvudregel inte avsedda för lagöverträdare över 18 år. Som framgår av våra överväganden i avsnitt 23.2.3 och 29.7.4 är vår uppfattning att denna ordning bör bestå, och renodlas ytterligare. Inte heller är den särskilda regeln om åtalsunderlåtelse i LUL avsedd för myndiga lagöverträdare.

*I första hand bör möjligheterna till en helt slopad bötesanvändning undersökas*

Vi tolkar våra direktiv på så sätt att ambitionen bör vara att så långt möjligt helt utmönstra dagsböter som påföljdsalternativ för lagöverträdare under 18 år. Det säger sig självt med beaktande av den omfattning som bötesstraffet används i dag att det skulle fodra tämligen radikala åtgärder. Redan vid en preliminär bedömning framstår det också som förenat med uppenbara svårigheter att helt slopa bötesstraffet inte minst för att böter tillsammans med de påföljder som innebär frihetsberövande är de enda påföljdsalternativ som kan verkställas tvångsvis helt utan den dömdes med-

verkan. Med detta sagt är dock vår ambition att lämna förslag som så långt möjligt kan minska användningen av böter för underåriga lagöverträdare.

En ändrad inriktning av bötesanvändningen på det sätt som våra direktiv anvisar bör vila på de allmänna principerna om ekvivalens, proportionalitet, likabehandling och förutsebarhet.

### *En distinktion kan göras mellan lägre och högre bötesstraff*

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare har genomgått stora reformer år 1999 och 2007. Som vi angett i avsnitt 23.1 anser vi inte att det är lämpligt eller ens realistiskt att föreslå reformer som genomgripande förändrar det system som relativt nyligen har införts. Tvärtom är vår ambition att föreslå förbättringar som går att integrera i den gällande ordningen. I linje med detta utgår våra överväganden gällande bötesstraffet från den distinktion som gjordes mellan lägre och högre bötesstraff i 2007 års reform genom introducerandet av ungdomstjänst.

Som beskrivs närmare i avsnitt 20.3 fick ungdomstjänst genom den reformen ett vitt tillämpningsområde. Påföljden ska kunna användas såväl för brott som tidigare föranlett kortare fängelsestraff som för sådana som lett till böter. Gällande förhållandet till ett bötesstraff som alternativ anges i 32 kap. 2 § BrB att, i valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande. Om alternativet är ett lindrigt bötesstraff ska dock böter istället väljas. Så är enligt propositionen normalt fallet om alternativet är ett lägre bötesstraff än omkring 60 dagsböter<sup>26</sup>.

Gällande brott som kan leda till bötesstraff på 60 dagsböter eller mer har sålunda lagstiftaren angett att påföljden som huvudregel ska bestämmas till ungdomstjänst (förutsatt att det inte finns förutsättningar för ungdomsvård). För brott som påkallar ett lägre bötesstraff än så är däremot lagstiftarens ställningstagande för närvarande att böter är den primära påföljden. Vi anser att den distinktionen mellan lägre och högre bötesstraff utgör en viktig hållpunkt i våra fortsatta överväganden.

---

<sup>26</sup> Prop. 2005/06:165 s. 132.

*Minskad användning av böter olika vägar*

En slopad eller minskad användning av böter kan uppnås i huvudsak på tre olika sätt. För det första skulle det vara möjligt att i stället för att döma ut ett bötesstraff helt avstå från att besluta om någon straffrättslig reaktion, dvs. avstå från att döma ut påföljd. För det andra skulle det vara möjligt att döma ut någon form av varningsstraff. Det tredje alternativet är att ersätta bötespåföljden med någon annan påföljd som har ett verkställighetsinnehåll. I de följande avsnitten överväger vi dessa alternativ.

## 25.4 Ungdomsreduktionen av bötesstraff bör förtydligas

**Vår bedömning:** Tillämpningen av ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § BrB i de fall brottets straffvärde är sådant att böter kan följa på brottet, bör ske på ett mer enhetligt sätt än vad som hittills skett.

Som anförts ovan är vår utgångspunkt att utforma förslag som så långt möjligt minskar användningen av bötesstraff för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Som vi utvecklat ovan anser vi att den distinktion som idag görs i praxis mellan brott som bör föranleda ett lägre straff än 60 dagsböter och sådana som bör föranleda ett straff på 60 dagsböter eller mer, bör tjäna som en viktig hållpunkt vid våra överväganden om hur användningen av dagsböter för lagöverträdare i denna åldersgrupp ska kunna minskas.

Distinktionen är i dag avgörande för när ungdomstjänst är alltför ingripande och påföljden i stället ska bestämmas till dagsböter. Den kan enligt vår mening tjäna som en allmän vattendelare mellan den brottslighet som påkallar en straffrättslig reaktion som motsvarar ungdomstjänst i ingripandegrad och den brottslighet där måhända någon form av varningsstraff skulle kunna vara tillräckligt.

Mot denna bakgrund är det olyckligt om ungdomsreduktionen inte görs på något enhetligt sätt. Detta har åtminstone tills nyligen varit fallet.

Avgörande för om ungdomstjänst är alltför ingripande är storleken på det bötesstraff som annars i det enskilda fallet ska utgå. Det s.k. straffmättningsvärde som anger detta, avgörs med utgångspunkt i brottets straffvärde med beaktande av eventuella billighetsskäl enligt 29 kap. 5 § BrB och med tillämpning av den s.k. ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB.

Straffvärdet bestäms efter omständigheterna i det enskilda fallet. Det går dock inte att bortse från att det ofta exempelvis vid för-mögenhetsbrott på bötesnivå sker en schematisk straffvärde-bedömning utifrån exempelvis värdet på det tillgripna.

Det är sällan billighetsskäl torde ha något inflytande över straffmätningen av bötesbrott. Vad som däremot är av avgörande betydelse är vilken modell (eller vilket beräkningssätt) som används vid den ungdomsreduktion som ska ske enligt 29 kap. 7 § BrB.

Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer för bestämmandet av dagsböter för brott som begåtts av unga lagöverträdare.<sup>27</sup> Riktlinjerna går ut på att de böter som strafföreläggs ungdomar under 18 år inte ska vara högre än 90 dagsböter, i de fall böter hade tillämpats även om den tilltalade hade varit över 21 år. Syftet är att det på så sätt ska skapas ett utrymme, från och med 100 dagsböter till och med 150 dagsböter, för fall då en vuxen lagöverträdare skulle ha dömts till fängelse eller till en med fängelse utbytbar påföljd. Någon reduktion ska enligt riktlinjerna inte göras i de fall lagöverträdaren har fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2005 s. 878 delvis distanserat sig från en tillämpning av dessa riktlinjer även om HD uttalade att det föreligger ett större utrymme att tillämpa schabloner för ungdomsreduktionen vid bötespåföljd än vid fängelsepåföljd. HD anammade inte RÅ:s riktlinje i frågan om att 100 dagsböter eller mer bör vara straffet för ungdomar i de fall straffvärdet för brottet för en vuxen är en månads fängelse utan fastställde hovrättens dom om 80 dagsböter. HD uttalade därvid att en schabloniserad regel som tar sin utgångspunkt i straffvärdet för en vuxen kan behöva korrigeras med hänsyn till den unges omogenhet och bristande erfarenhet som har samband med den tilltalades ålder. Vidare ansåg HD att en normalpåföljd om 100 dagsböter för en ungdom där straffvärdet för en vuxen mot-

---

<sup>27</sup> RÅR 2004:1.

svarar fängelse en månad många gånger skulle kunna innebära en straffskärpning, vilket inte domstolen ansåg motiverat.

Oaktat HD:s avståndstagande (till viss del), torde RÅ:s riktlinjer hittills ha fått ett genomslag, både hos åklagarna som de riktar sig till vid utfärdande av strafförelägganden men även i domstolarna. RÅ:s riktlinjer, som ju innebär en reduktion endast om lagöverträdaren är under 18 år, har dock inte tillämpats konsekvent. Justitierådet Martin Borgeke har i boken *Att bestämma påföljd för brott* presenterat en alternativ konstruktion som låter föreskriften om ungdomsreduktion slå igenom för lagöverträdare upp till 21 års ålder.<sup>28</sup>

Om en reduktion görs över hela linjen, även för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20, blir den större för de yngsta lagöverträdarna. Att det blir så beror på att det ”reducerade området”, dvs. spannet 30–150 dagsböter, då ska rymma fler åldersgrupper.

Enligt RÅ:s tabell ska ett straffvärde på 70 dagsböter (dvs. vad en vuxen hade ådömts) sättas ned till 60 dagsböter för en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Enligt Borgekes tabell ska motsvarande straffvärde sättas ned till 60 dagsböter för en 20-åring, till 50 dagsböter till en 19-åring eller 18-åring, till 40 dagsböter för en 17-åring eller 16-åring och till 30 dagsböter för en 15-åring. Enligt Borgekes tabell förutsätts att straffvärdet uppgår till 140 dagsböter eller mer för att en 15-åring lagöverträdare ska dömas till 60 dagsböter eller mer. För en 16-åring krävs det på samma sätt 110 dagsböter och för en 17-åring 100 dagsböter.

Som Högsta domstolen uttalat i flera sammanhang beror delvis domstolarnas straffmätning och tillämpning av regeln om ungdomsreduktion på omständigheterna i de enskilda fallen. Det går dock knappast att bortse från att tillämpningen i praktiken i stor utsträckning bygger på schematiskt angivna modeller och beräkningssätt för hur reduktionen ska göras. Huruvida det bötesstraff som ska bestämmas för en underårig lagöverträdare bestäms till lägre än 60 dagsböter eller till 60 dagsböter eller mer, har sålunda till stor del varit beroende av vilken modell som använts för ungdomsreduktionen. Skillnaden mellan de olika modellerna är så pass stor att bestämningen av själva straffvärdet i de flesta fall blir av mindre betydelse än vilken modell som tillämpas.

Genom kontakter som vi har haft med åklagare och domare framgår att det har växlat i praxis vilken modell som använts vid

---

<sup>28</sup> Martin Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 205.

ungdomsreduktionen. Detta framkom både vid Åklagarmyndighetens erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som utredningen deltog vid<sup>29</sup> och vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnat.<sup>30</sup>

Samma bild framgår av en undersökning som Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, har gjort. För att ta reda på hur praxis är bland domstolarna tillställde Utvecklingscentrum i maj 2010 en enkät till samordnande ungdomsåklagare vid samtliga allmänna åklagarkammare. Av svaren kan utläsas att det inte har funnits någon enhetlighet över riket gällande hur antalet dagsböter ska bestämmas för unga lagöverträdare. Ett flertal åklagarkammare uppgav att domstolarna i deras område tillämpar Borgekes tabell medan andra uppgav att domstolarna använde Sterzels tabell alternativt RÅ:s riktlinjer. Andra kammare hade den uppfattningen att domstolarna gjorde individuella bedömningar och att bedömningar gjordes från fall till fall utan att någon särskild tabell tillämpades.

Det framkom också från enkäten att det kunde förekomma skillnader gällande tillämpningen av tabeller mellan domarna vid en domstol samt mellan olika domstolar som föll inom en åklagarkammarens område. Vidare fanns en uppfattning hos en del åklagare att det inte gick att avgöra hur antalet böter bestäms då detta inte redovisas i domarna.

Medan det torde kunna antas att åklagarna konsekvent har tillämpat RÅ:s riktlinjer när de utfärdar strafförelägganden, har det sålunda skiftat i domstolarna mellan olika modeller för ungdomsreduktion. Detta torde avvika från tillämpningen av ungdomsreduktionen vid brottslighet som har ett sådant straffvärde att fängelse kan följa på brottet, där det finns en relativt fast praxis med en nedsättning i olika kvotdelar (se om detta i avsnitt 29.5).

Det är enligt vår bedömning önskvärt att reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB sker på ett enhetligt sätt i domstolarna även vid brott på bötesnivå. Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB bygger inte på att det ska göras någon individuell bedömning, varför en enhetlig praxis är önskvärd och logisk utifrån vilken funktion lagstiftaren har avsett för bestämmelsen. Med de utgångspunkter vi har vid övervägandena om en minskning av bötesanvändningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år, framstår det som än mer

---

<sup>29</sup> Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

<sup>30</sup> Seminarium den 23 september 2010.

angeläget att den distinktion vi fäster stor vikt vid grundas på en enhetlig tillämpning av åklagarna och domstolarna.

På vilket sätt bestämmelsen om ungdomsreduktion ska tillämpas vid brottslighet som straffvärdemässigt ligger på bötesnivå närmare bestämt om regeln då ska omfatta lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år har nyligen prövats av HD i en dom från den 31 januari 2012.<sup>31</sup> HD slår i domen fast att bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB första stycket BrB bör tillämpas även när personer i åldersgruppen 18–20 år har begått brott som förskyller dagsböter (se avsnitt 29.5.4 där vi utförligt redovisar och diskuterar domen). Genom HD:s dom torde den osäkerhet som hittills rått om ungdomsreduktionen bör tillämpas för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år när straffvärdet endast motiverar ett bötesstraff vara borta.

Frågan om reduktionen av brott på bötesnivå för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år är sammanlänkad med frågan om det ska göras någon motsvarande reduktion för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. I avsnitt 29.7.3 behandlar vi hela den frågeställningen. De förslag vi lämnar i det avsnittet berör sålunda hela åldersgruppen 15–20 år.

Utöver behovet att få en enhetlig praxis gällande tillämpningen av ungdomsreduktionen finns det enligt vår mening i sak anledning att överväga en annan ordning än den som gäller sedan HD:s dom från januari 2012.

Utifrån de frågeställningar vi överväger i detta kapitel kan sägas att en tillämpning av ungdomsreduktionen som ger ett mindre genomslag för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år (som RÅ:s riktlinjer) innebär ett större tillämpningsområde för ungdomstjänst och en minskning av användningen av dagsböter som påföljd. Det skulle sannolikt vara svårt att vinna acceptans för en ordning som innebär att ett rent varningsstraff får ersätta låga bötesstraff, om varningsstraffet används till annat än mer bagatellartade brott. Om reduktionen har ett betydande genomslag för unga lagöverträdare skulle på ett sätt som knappast skulle kunna godtas brott med förhållandevis höga straffvärden komma att omfattas av ett sådant varningsstraff. Vår slutsats blir, på sätt som utvecklas i avsnitt 29.7.3, att ungdomsreduktionen vid bötesbrottslighet bör bygga på en tillämpning som i huvudsak motsvarar RÅ:s riktlinjer för ungdomsreduktion vid bötesbrott.

---

<sup>31</sup> Dom i mål B 5566–11.

## 25.5 Åtgärder för att slopa eller minska användningen av bötesstraff med högre bötesbelopp

### 25.5.1 Högre bötesbelopp bör ersättas av andra påföljder med verkställighetsinnehåll

**Vår bedömning:** I de fall brottet motiverar ett straff på 60 dagsböter eller mer bör användningen av böter minskas genom att tillämpningen av ungdomsvård och ungdomstjänst ökar och genom att det införs ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare med motsvarande ingripandegrad.

Som angivits ovan kan det göras en distinktion mellan bötesstraff som understiger 60 dagsböter och sådana som uppgår till 60 dagsböter eller mer. Om straffmättningsvärdet uppgår till 60 dagsböter eller mer, är huvudregeln att en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år ska dömas till ungdomsvård om de särskilda förutsättningarna för denna påföljd är uppfylla och annars till ungdomstjänst.

Det kan konstateras att ambitionen att ersätta högre bötesstraff med andra påföljder har fått ett betydande genomslag. Detta framgår av den särskilda statistik gällande bötespåföljder för lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet, som Brå tagit fram till utredningen.

År 2010 avsåg cirka tre procent av strafföreläggandena på dagsböter och cirka 15 procent av domarna på dagsböter bötesstraff på 60 dagsböter eller mer. Detta kan jämföras med år 2000 då motsvarande andel av strafföreläggandena var cirka 11 procent och motsvarande andel av domarna var cirka 41 procent och 2004 då motsvarande andel av strafföreläggandena var cirka 10 procent och motsvarande andel av domarna var cirka 38 procent. Det har sålunda efter 2007 års reform skett en betydande minskning av höga bötesstraff för underåriga lagöverträdare.

Lagstiftaren har för brott som kan föranleda dagsbotsstraff på 60 dagsböter eller mer tagit ställning för att huvudalternativet bör vara ungdomstjänst (när det inte föreligger ett särskilt vårdbehov), dvs. en påföljd med ett tydligt verkställighetsinnehåll som bestäms utifrån brottslighetens straffvärde. Ambitionen att på så sätt ”växla in” de högre bötesstraffen mot andra påföljdsalternativ har fått ett



stort genomslag och får nu anses vara en accepterad och etablerad del av påföljdssystemet.

Trots den tydliga huvudregeln, är det dock ett betydande antal brott som föranleder dagsbotsstraff på 60 dagsböter eller mer (418 år 2010). Vad gäller den påföljdsbestämning som sker vid domstol, torde anledningen till att böter väljs i stället för ungdomstjänst vara att det inte finns förutsättningar för ungdomsvård och att den unge antingen inte bedöms lämplig att utföra ungdomstjänst eller inte samtycker till den påföljden.

Tidigare var det vanligt att den unge förklarade sig inte samtycka till ungdomstjänst, eftersom en sådan dom fanns i belastningsregistret under längre tid än en bötesdom. Sedan den 1 september 2010 är detta ändrat. Efter en ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister är det nämligen lika lång gallringstid för ungdomstjänst och ungdomsvård (för den som begått brottet före 18 års ålder) som för böter. Det kan antas att andelen som ”väljer bort” ungdomstjänst till förmån för böter kommer att minska till följd av den lagändringen.

För att ytterligare kunna minska användningen av de högre bötesstraffen, måste utgångspunkten vara att antingen tillämpningsområdet för ungdomstjänst vidgas eller att det införs en ny och likvärdig påföljd som kan användas när ungdomstjänst inte är tillämpbar. För att återknyta till vad som sägs ovan om de tre huvudvägar som kan beträdas när det gäller ambitionen att minska bötesanvändningen, är det alltså enligt vår mening inte en framkomlig väg att i dessa fall avstå från att döma ut ett straff eller att döma ut ett varningsstraff.

I kapitel 24 har vi övervägt utformningen av ungdomstjänst och ungdomsvård. Genom de ändringar som föreslås såvitt avser ungdomstjänst och ungdomsvård kan det antas att tillämpningen av dessa påföljder kommer att öka något. I avsnitt 27.7.3 föreslår vi att det ska införas en ny påföljd vilken vi benämner kontaktskyldighet för unga som ska vara tillämpbar när det inte finns förutsättningar att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst.

Vår bedömning är att behovet av att döma ut högre bötesbelopp kommer att minska väsentligt om dessa förslag genomförs.

### 25.5.2 Strafförelägganden bör inte utfärdas för högre bötesbelopp

**Vår bedömning:** Det får anses följa av 15 § LUL att strafföreläggande som huvudregel inte ska utfärdas om bötesstraffet uppgår till 60 dagsböter eller mer. En mer konsekvent tillämpning av detta kan åstadkommas genom riktlinjer från Riksåklagaren.

Att det trots lagstiftarens ambition döms ut bötesstraff på 60 dagsböter eller mer är inte överraskande eftersom användningen av ungdomstjänst ju förutsätter lämplighet och samtycke. Att det utfärdas strafförelägganden på sådana bötesnivåer för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 är måhända något mer förvånande. Enligt den särskilda statistiken från Brå utfärdades år 2010 sammanlagt 86 strafförelägganden på 60 dagsböter eller mer gällande lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. År 2009 var antalet 132.

Enligt 48 kap. 4 § RB får bötesstraff föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan. Avgörande i övrigt för om strafföreläggande kan meddelas, kan vara att brottet i det enskilda fallet bör föranleda ett bötesstraff.<sup>32</sup> Det anges dock i bestämmelsen att det finns särskilda bestämmelser om strafföreläggande för brott som har begåtts av någon under 18 år. Vad som åsyftas är bestämmelsen i 15 § LUL. Enligt den bestämmelsen får åklagaren, trots de begränsningar som gäller enligt 48 kap. 4 § RB, utfärda strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Därvid ska åklagaren beakta de särskilda regler enligt vilka rätten kan döma till lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet.

Som beskrivits ovan är ju huvudregeln (som följer av lagregleringen och dess förarbeten) att påföljden om inte förutsättningar föreligger för ungdomsvård ska bestämmas till ungdomstjänst om alternativet är ett bötesstraff på 60 dagsböter eller mer. Endast i de fall den unge inte samtycker eller påföljden inte bedöms lämplig ska ett bötesstraff komma i fråga.

Huruvida förutsättningar för ungdomstjänst föreligger, är enligt vår bedömning i första hand en fråga för domstolen. I de fall åklagaren bedömer att straffmätningens värde är på 60 dagsböter eller mer bör därför inte i vart fall om det inte föreligger mycket

<sup>32</sup> Rättegångsbalken en kommentar på Internet, kommentaren till 48 kap 4 §.

speciella skäl utfärdas ett strafföreläggande. Istället bör åtal väckas och påföljdsbestämningen överlämnas till domstolen.

Det kan antas att åklagaren i en betydande andel av de fall där strafföreläggande utfärdats på 60 dagsböter eller mer, har gjort den bedömningen att den unges negativa inställning till ungdomstjänst innebär att någon annan påföljd än böter inte kan antas bli aktuellt efter en domstolsprocess. I avsnitt 24.4.1 föreslår vi att det inte längre ska finnas något uttryckligt krav på samtycke från den unge för att ungdomstjänst ska kunna dömas ut. Oavsett om det förslaget till förändring genomförs eller inte kan förutsättningarna för ungdomstjänst förändras och den unges attityd ändras efter kontakter med offentlig försvarare och genomförande av rättegång. Enligt vår mening bör därför inte åklagaren i normala fall göra någon förhandsbedömning av samtycke eller lämplighet, utan endast utgå från brottets straffmättningsvärde vid bedömningen av om en annan påföljd än böter kan antas bli aktuell. I avsnitt 27.7.3 föreslår vi att det ska införas en ny påföljd benämnd kontaktskyldighet för unga som ska tillämpas då det inte finns förutsättningar att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Om detta ytterligare påföljdsalternativ införs minskas utrymmet ytterligare för att göra en förhandsbedömning att påföljden skulle ha bestämts till böter.

Genom att det anges i 15 § LUL att strafföreläggande ska utfärdas endast i de fall det kan antas att den unge skulle ha dömts till böter om åtal hade väckts, bedömer vi att det följer redan av dagens lagstiftning att åklagaren som huvudregel inte ska utfärda strafföreläggande mot en underårig lagöverträdare om straffmättningsvärdet bedöms uppgå till 60 dagsböter eller mer, eftersom åklagaren knappast har fullständigt underlag att göra antagande av förutsättningarna för ungdomstjänst. Endast om det är uppenbart att påföljden skulle bli dagsböter om åtal väcks bör åklagaren utfärda strafföreläggande. Som anförs ovan torde det utrymmet bli än mer begränsat om de förändringar vi föreslår i kapitel 24 och 27 genomförs.

För att praxis ska bli enhetlig och för att i enlighet med lagstiftarens intentioner ytterligare minska bötesanvändningen i denna åldersgrupp kan det finnas anledning för Riksåklagaren att meddela riktlinjer angående detta.

## 25.6 Varningsstraff istället för bötesstraff med lägre bötesbelopp

### 25.6.1 Utgångspunkter

**Vår bedömning:** I de fall straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter har lagstiftaren inte anvisat något alternativ till böter utom för de undantagsfall då påföljden bestämts till ungdomsvård. En slopad eller minskad användning av böter bör inte leda till en onödig och måhända kontraproduktiv överanvändning av ingripande påföljder.

Samtidigt måste den normbildande verkan av kriminaliseringen upprätthållas även om man avstår från att använda bötesstraff. Det kan därför inte bli aktuellt att i stället för låga bötesstraff för ungdomar helt avstå från att döma ut någon påföljd.

Som utvecklats ovan är vår avsikt att bötesstraff på 60 dagsböter eller mer i linje med ambitionerna i 2007 års reform ska träda tillbaka till förmån för ungdomstjänst, ungdomsvård eller den av oss föreslagna nya ungdomspåföljden kontaktskyldighet för unga.

Vad gäller brott som idag leder till strafföreläggande eller dom på böter understigande 60 dagsböter, är angreppsvinkeln inte lika självklar.

För det första bör man framhålla att det sker ett mycket stort antal lagföringar av lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år där påföljden bestäms till böter. År 2010 utfärdades strafförelägganden på dagsböter, understigande 60 dagsböter, i 2 558 fall. Av de 335 fallen av penningböter var därutöver sannolikt en betydande andel sådana där dagsböter fanns i straffskalan, såsom mycket ringa fall av snatteri och åverkan. I domstol dömdes samma år ut dagsböter understigande 60 i 1 603 fall. Man måste därtill räkna med att en viss andel av de 221 fallen av penningböter som dömdes ut i domstol gällde dagsbotsbrott med mycket lågt straffvärde. Sammanlagt handlar det då om uppskattningsvis cirka 4 300 brott för vilka påföljden bestämts till dagsböter understigande 60 dagsböter eller till penningböter, utan att det varit fråga om ett s.k. penningbotsbrott.

Bland de bötesstraff som dömdes ut eller lagfördes genom strafföreläggande enligt en kartläggning av år 2008 dominerar inte någon brottstyp påfallande. Största andelarna utgörs av misshandel, skadegörelse, snatteri, olovlig körning, brott mot 4 kap. BrB, stöld,

brott mot narkotikastrafflagen och brott mot knivlagen, som vardera utgör en andel på mellan 14 och 7 procent (se ovan avsnitt 25.2.3).

Med undantag för de brott för vilka endast penningböter är föreskrivet (vilka vi i enlighet med vad som anförts i avsnitt 25.3 ovan anser inte bör omfattas av ambitionen att begränsa bötesanvändningen) är det alltså fråga om de minst allvarliga och minst straffvärda brotten. För att upprätthålla den relativa proportionaliteten i påföljdssystemet kan det därför knappast bli fråga om att i stället för böter döma ut en ingripande påföljd.

Vad gäller unga lagöverträdare finns det därtill särskilda aspekter som talar emot en alltför ingripande påföljd vid brott med låga straffvärden. De allra flesta människor begår något eller några smärre brott under sin ungdomstid. Ett litet antal ungdomar begår dock ett stort antal brott och fortsätter därefter att återfalla i brott. I den stora gruppen ungdomar som begår något enstaka brott är flertalet inte exponerade för sådana riskfaktorer som leder till en upprepad kriminalitet. Utan att ge uttryck för någon tolerans eller acceptans för ungdomars brottslighet, kan man säga att det ofta ingår i en normal utvecklings och mognadsprocess för en ung människa att någon gång begå en olaglig handling av mindre allvarlig art.

För den stora grupp ungdomar vars personliga och sociala förutsättningar inte innefattar särskilda riskfaktorer för fortsatt brottslighet, kan en alltför ingripande påföljd verka kontra-produktivt. Ett strängt påföljdsval kan få såväl den unge själv som dennes omgivning att identifiera den unge som kriminell, när det egentligen är fråga om ett utslag av oförstånd och bristande mognad.

Detta talar för att det knappast är motiverat att ingripa strängt eller ens med någon större intensitet mot den unge som någon gång begår ett ringa brott. Samhällets resurser vad gäller brottsbekämpning används på ett bättre sätt om de sätts in gällande de ungdomar som genom allvarlig brottslighet eller upprepade återfall i brott manifesterar att deras personliga och sociala situation innefattar riskfaktorer för att utveckla en kriminell identitet och kriminell livsstil. Detta synsätt kan sägas ligga bakom regleringen i LUL om åtalsunderlåtelse. Våra övervägande i kapitel 27 om behovet av nya påföljdsalternativ utgår även de från synsättet att större fokus bör ligga på ungdomar som gör sig skyldiga till allvarliga brott och som återfaller i brott.

Mot detta kan sägas att kriminaliseringens normbildande funktion givetvis måste upprätthållas även för de brott som relativt sett bedöms som minst allvarliga och som begås av de yngsta lagöverträdarna. Det är enligt vår bedömning möjligt och rimligt att privilegiera den unge förstagångsförbrytaren i förhållande till brottets straffvärde, dvs. att döma ut en påföljd som är mindre ingripande än det bötesstraff som straffvärdet motiverar. Privilegieringen bör dock inte bli så stor att man avstår från att döma ut någon påföljd. Enligt vår mening måste det tvärtom följa en straffrättslig reaktion på brottet.

Med detta kan sägas att det inte bör vara något alternativ att i stället för ett bötesstraff helt avstå från att döma ut någon påföljd. Någon annan straffrättslig reaktion måste enligt vår mening således till om bötesstraffen för unga ska kunna slopas eller i vart fall minskas radikalt.

### 25.6.2 Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte öka för att minska användningen av lägre bötesstraff

**Vår bedömning:** Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte utvidgas till att omfatta även brott som i dag föranleder böter på grund av att straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter.

Vår utgångspunkt är, som anförts ovan, att de brott som idag leder till dagsbotsstraff understigande 60 dagsböter eller bör föranleda en annan straffrättslig reaktion än böter.

En naturlig utgångspunkt blir då att överväga en ökad användning av ungdomstjänst. Idag kan ungdomstjänst dömas ut i som lägst 20 timmar. I enlighet med vad som angavs i förarbetena är området upp till 50 timmars ungdomstjänst förbehållet fall där alternativet hade varit ett bötesstraff, medan området från och med 50 till och med 150 timmar är förbehållet fall som ger anledning till en strängare påföljd än böter.<sup>33</sup> Med utgångspunkt i det har det i doktrinen utformats riktlinjer över hur timantalet ska bestämmas, vilket torde tillämpas ganska konsekvent i domstolarna.<sup>34</sup>

Vi har övervägt om ett utvidgat tillämpningsområde för ungdomstjänst skulle kunna vara ett sätt att minska användningen av bötesstraff för underåriga lagöverträdare.

<sup>33</sup> Prop. 2005/06:165 s. 75.

<sup>34</sup> Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 408 och Bilaga 2.

Det finns flera skäl som talar för att välja den vägen. En sådan ordning skulle innebära att det blir en tydlig reaktion även vid mindre allvarliga brott, utan att för den delen böter behöver användas som påföljd. Bötesstraff för unga problematiseras i våra direktiv utifrån att brottet inte medför några tydliga konsekvenser för den unge eftersom betalningsskyldigheten ofta fullgörs av någon annan. Vidare anges i direktiven att vår översyn ska ske i ljuset av tidiga, tydliga och brottsförebyggande ingripanden.

För att möjliggöra ungdomstjänst även vid brott med lägre straffmättningsvärde än idag, skulle det förmodligen behöva införas en möjlighet att döma ut ett mindre antal timmar än 20. Det skulle visserligen vara möjligt att använda 20 timmar som ”startpunkt” vid ett lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter. Det skulle dock innebära att det måste göras en successiv förskjutning av timantalet i förhållande till dagens ordning. För att bevara proportionaliteten skulle därtill maximiantalet timmar behöva ökas. Sammantaget skulle det bli en repressionsökning som inte framstår som motiverad. Det framstår därtill som olämpligt att ändra förutsättningarna för den praxis som utvecklats vad gäller timantalet för ungdomstjänst. En mer naturlig konsekvens av att vidga tillämpningsområdet för ungdomstjänst vore sålunda att minska minimiantalet timmar, så att brott med lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter skulle föranleda ungdomstjänst på mellan 10 och 15 timmar, exempelvis att 10 timmar motsvarar spannet penningböter till och med 40 dagsböter och att 15 timmar motsvarar spannet 41–59 dagsböter.

En ordning av det nu skisserade slaget är emellertid inte invändningsfri. I dag ingår i ungdomstjänst en mindre del särskild anordnad verksamhet. Den är ofta på cirka 10 timmar och kan innefatta samtal om brottsligheten och även deltagande i en enklare programverksamhet. I förarbetena lyfts det fram att ungdomstjänsten inte bara bör ha en gränssättande utan även en vägledande roll och att en särskilt anordnad verksamhet bl.a. kan ge den unge möjlighet att reflektera över sin livssituation och de brott han eller hon begått.<sup>35</sup> I de fall en ungdomstjänstpåföljd bara skulle innefatta 10–15 timmar, skulle utrymmet för sådana inslag bli begränsat. Alternativet vore att påföljden vid låga timantal uteslutande skulle omfatta den särskilt anordnade verksamheten. Det skulle dock helt urholka påföljdens innehåll och huvudsakliga syfte. Om det ska

---

<sup>35</sup> a. prop. s. 67.

vara fråga om en utvidgning av ungdomstjänsten måste huvudsaken rimligen vara oavlönat arbete. Om den endast är på tioalet timmar, torde då utrymmet för annan verksamhet bli mycket begränsat.

Även om en utvidgning av ungdomstjänsten vore ett sätt att minska bötesanvändningen som skulle ligga i linje med våra direktiv, finns det dock dessutom ett flertal andra tunga invändningar mot en sådan ordning.

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd övervägdes dess nedre gräns och i vilken omfattning den nya påföljden skulle kunna ersätta bötesstraff. Regeringen anförde att det skulle föra för långt att helt ersätta böter med ungdomstjänst.<sup>36</sup> I likhet med Ungdomsbrottsutredningen vars betänkande låg till grund för lagstiftningen ansåg regeringen att ungdomstjänst inte borde kunna väljas som påföljd i stället för penningböter. Enligt regeringen var det, utöver det, heller inte rimligt att de lindrigaste dagsbotsstraffen skulle kunna ersättas med ungdomstjänst. Även om ungdomstjänst skulle kunna dömas ut i ett förhållandevis lågt antal timmar, torde det enligt regeringen innebära en omotiverad skärpning av påföljden om ungdomstjänst skulle kunna ersätta dagsböter på de lägsta nivåerna. Det skulle därtill innebära en dramatiskt ökad användning av ungdomstjänst med risk för ökad belastning på kommunerna och rättsväsendet. Regeringen fann det svårt att se att en sådan bred användning av ungdomstjänst skulle ha sådana fördelar att de skulle uppväga de svårigheter och kostnader som en sådan ordning skulle föra med sig.

Regeringen gjorde den bedömningen att det var rimligt att ungdomstjänst normalt endast kom i fråga när alternativet var ett bötesstraff om minst omkring 60 dagsböter. Om även lindrigare bötesstraff skulle kunna ersättas med ungdomstjänst, skulle nackdelarna enligt regeringen riskera att överväga.

Det är enligt vår mening lätt att dela de farhågor mot att låta ungdomstjänst helt ersätta dagsböter som påföljd som framfördes när ungdomstjänsten infördes.

Utifrån principiella utgångspunkter är det tveksamt om oavlönat arbete är en adekvat och rimlig påföljd vid de minst allvarliga brotten. Såsom regeringen framförde i 2007 års lagstiftningsärende är det svårt att motivera den repressionsökningen. Därtill kan anföras att ungdomstjänst redan i dag har ett mycket

---

<sup>36</sup> a. prop. s. 73 f.



vidsträckt tillämpningsområde. Det är tillämpligt vid allt ifrån brott som motiverar endast förhållandevis höga böter till brott som straffvärdemässigt innan ungdomsreduktionen skulle kunna föranleda flera års fängelse. Ungdomstjänsten har därför ett tillämpningsområde som är vida större än samhällstjänsten för vuxna lagöverträdare såväl enligt dagens ordning som enligt den ordning vi föreslår i avsnitt 9.5.6. Påföljdssystemets tydlighet och trovärdighet skulle inte gynnas av att ytterligare utvidga tillämpningsområdet för ungdomstjänst.

I dag har ungdomstjänsten en hög trovärdighet. Det beror enligt vår bedömning mycket på dess kombination av gränssättning och vägledning. Påföljden förutsätter en reell arbetsinsats av den unge som reaktion på brottet, samtidigt som såväl kontakten med handledare och andra personer på arbetsplatsen som den övriga verksamheten kan utöva ett gott inflytande på den unge. Om timantalet är alltför litet vilket blir en nödvändighet vid låga straffmättningsvärden om inte antalet timmar höjs generellt riskerar påföljden att bli alltför innehållslös. Det finns helt enkelt knappast förutsättningar att göra något meningsfullt av en ungdomstjänst med ett mycket begränsat antal timmar.

Vad gäller de praktiska förutsättningarna för en utvidgning av tillämpningsområdet finns det också skäl att hysa starka farhågor. År 2010 dömdes det ut ungdomstjänst i cirka 2 600 fall. Som nämnts ovan lagfördes samma år genom dom eller strafföreläggande över 4 000 fall av bötesstraff som understeg 60 dagsböter och där i dag det enda alternativet är just böter. En utvidgning av tillämpningsområdet för ungdomstjänst till sådana brott skulle sålunda innebära att behovet av ungdomstjänstplatser skulle mer än fördubblas. För det första skulle det innebära betydande merarbete och merkostnader för kommunernas socialförvaltningar. För det andra även om den merkostnaden bedöms som motiverad måste det finnas tillräckligt många arbetsgivare för att svara upp mot denna fördubbling.

Av Brå:s utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare framgår att väntetiden för att påbörja ungdomstjänst i genomsnitt är cirka 60 dagar. I många fall är den enligt utvärderingen väsentligt längre.<sup>37</sup> De problem som finns med att få fram platser i tid skulle accentueras betydligt med en stor ökning av ungdomstjänstpåföljder.

---

<sup>37</sup> Ungdomsvård och ungdomstjänst En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 57 f.

Av lagföringarna som avsåg dagsböter understigande 60 dagsböter utgjordes huvuddelen år 2010 (61 procent) av strafförelägganden som utfärdats av åklagare.<sup>38</sup> För att inte måltillströmningen till domstolarna skulle öka med ett betydande antal, bör dessa fall kunna lagföras genom strafföreläggande även om påföljden skulle bestämmas till ungdomstjänst och inte böter.

I samband med 2007 års reform väckte Åklagarmyndigheten vid remissomgången frågan om ungdomstjänst skulle kunna meddelas genom strafföreläggande. Regeringen anförde att valet av påföljd ofta framstår som tydligt när det gäller de påföljder som idag går att strafförelägga (villkorlig dom och böter) men att så inte alltid skulle vara fallet med ungdomstjänst.<sup>39</sup> Enligt regeringen kunde det därför ifrågasättas om det var lämpligt att ungdomstjänst skulle kunna lagföras genom strafföreläggande. Ungdomsbrottsutredningen hade inte övervägt det och regeringen fann mot denna bakgrund inte att det fanns skäl att införa en sådan möjlighet.

Enligt vår mening kan visserligen ungdomstjänst anses vara ett tillräckligt tydligt påföljdsalternativ att det skulle kunna omfattas av strafföreläggandeinstitutet. Andra skäl talar dock med större styrka mot en sådan ordning. I avsnitt 24.4.1 föreslår vi att det formella kravet på samtycke till ungdomstjänst ska avskaffas. Däremot går det inte att ge avkall på kravet på lämplighet. Påföljdens trovärdighet och möjligheterna att rekrytera arbetsplatser som tar emot ungdomstjänstdömda skulle lida betydande skada om andelen unga som inte klarar av verkställigheten skulle öka. Det krävs alltså att det görs en förhållandevis grundlig lämplighetsbedömning. Domstolen har i dag relativt goda förutsättningar att göra en sådan bedömning. Det finns i allmänhet ett yttrande från socialnämnden att tillgå. Vid huvudförhandlingen kan den unges förutsättningar ytterligare belysas samt dennes inställning till att genomföra påföljden klargöras.

Någon liknande allsidig belysning av den unge och dennes situation görs inte i dag då lagföringen sker genom strafföreläggande. För det första inhämtas vanligtvis inte något yttrande från socialnämnden. Enligt 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska, om åklagaren har utfärdat ett strafföreläggande med stöd av bestämmelsen i LUL, åklagaren underrätta den unge om beslutet vid ett personligt sammanträffande. Om ett personligt sammanträffande inte är

<sup>38</sup> 2 558 av sammanlagt 4161 sådana lagföringar.

<sup>39</sup> Prop.2005/2006:165, s. 77 f.

möjligt eller om brottet är ringa, får dock underrättelsen vara skriftlig.

Om lämplighetsbedömningen skulle kunna göras med någorlunda grundlighet, skulle det förutsätta ett betydande merarbete och merkostnader i förhållande till i dag. Åklagaren skulle behöva ta in utredning från socialnämnden och utan undantag behöva sammanträffa med den unge för att avgöra om ungdomstjänst är en lämplig påföljd. De fördelar utifrån kostnad och effektivitet som finns med den summariska brottmålsprocessen skulle i mångt och mycket förringas om dessa moment tillkom vid strafföreläggandeförfarandet.

Alternativet vore att åklagaren skulle väcka åtal i alla fall där påföljden i dag bestäms till ett lågt bötesstraff (och där den alltså i ett nytt system skulle bestämmas till ungdomstjänst). Det framstår dock som en än mer kostnadsdrivande ordning och knappast något som rimligen kan förordas.

Sammanfattningsvis finner vi att det kan resas så pass starka invändningar mot en utvidgad tillämpning av ungdomstjänst-påföljden till att omfatta brott som föranleder de lägre bötesstraffen, att något förslag i den riktningen inte bör lämnas.

### 25.6.3 En särskild påföljd med verkställighetsinnehåll för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp bör inte införas

**Vår bedömning:** Det är inte lämpligt att konstruera ett nytt särskilt påföljdsalternativ med verkställighetsinnehåll för att ersätta lägre bötesstraff. Det är inte heller lämpligt att den av oss föreslagna påföljden kontaktskyldighet för unga får ett sådant tillämpningsområde.

De invändningar som framförts ovan mot att låta ungdomstjänstpåföljden omfatta även brott som idag föranleder lindriga bötesstraff, tar delvis sikte på förhållanden kopplade till just den påföljdens konstruktion och förutsättningar. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att överväga om det kan införas någon annan särskild påföljd med ett verkställighetsinnehåll för att ”ersätta” bötesstraffen vid den lindrigaste brottsligheten.

För att undvika de stötestenar som anges ovan gällande ungdomstjänsten bör det i så fall för det första vara en påföljd som

inte förutsätter medverkan från externa arbetsplatser utan som kan handläggas inom socialtjänstens egen verksamhet (eller något annat organ inom det allmänna). För det andra bör det vara en påföljd som kan handläggas inom ramen för strafföreläggandeinstitutet och som därför inte förutsätter någon närmare bedömning av den unges lämplighet och andra förutsättningar att verkställa påföljden.

Vi föreslår i avsnitt 27.7.3 att det ska införas en ny påföljd för unga lagöverträdare, kallad kontaktskyldighet för unga. Enligt förslaget ska påföljden bestämmas till mellan två och sex månader, beroende på brottslighetens straffvärde. Påföljden syftar till att utgöra ett alternativ när det varken finns förutsättningar för ungdomstjänst eller ungdomsvård. Enligt förslaget ska påföljden vara tillämplig vid samma straffmättningsvärden som ungdomstjänst. Påföljden bygger på ett kontaktmannaskap och att det under verkställigheten därutöver ska vidtas individuellt anpassade åtgärder. Mot den bakgrunden är påföljden knappast genomförbar om verkställighetstiden är kortare än två månader. Det skulle därför inte vara lämpligt att låta den gälla mindre allvarliga bötesbrott än de som i dag leder till ungdomstjänst. Kontaktskyldighet för unga kan därför inte vara ett alternativ till låga bötesstraff.

Vi har även övervägt om det som ett alternativ till de lägsta dagsbotsstraffen bör införas en påföljd som innebär deltagande i någon form av begränsad programverksamhet, i första hand med socialtjänsten som huvudman. Vad som skulle kunna vara genomförbart vore exempelvis att den unge deltar ett antal timmar i samtal om brottsligheten. En självklar förebild skulle då kunna vara den del av ungdomstjänsten som utgörs av särskilt anordnad verksamhet.<sup>40</sup>

Vad som kan tala för en sådan påföljd vore att bötesstraffet då skulle ersättas med en annan påföljd med verkställighetsinnehåll och att den unge genom påföljden skulle få möjlighet att reflektera över sitt brott och konsekvenserna av det.

Det finns dock flera invändningar som skulle kunna resas även mot denna idé. Som en utgångspunkt kan sägas att det inte bör införas nya inslag i påföljdssystemet utan tungt vägande skäl, eftersom sådana nya inslag gör systemet mer komplext och svåröverblickbart.

---

<sup>40</sup> Som utvecklas i avsnitt 24.4.6 är det bara i vissa kommuner som den särskilt anordnade verksamheten inom en ungdomstjänst består av ett kortare påverkansprogram eller liknande strukturerat innehåll.

Som diskuteras ovan kan det också vara kontraproduktivt att påföljdsmissigt ”överreagera” på mycket ringa brottslighet, särskilt om det är fråga om förstagångsförbrytare. Samhällets resurser används bättre om det sätts in mer intensiva insatser vid allvarlig brottslighet och då det är fråga om återfall i brott.

För att ett sådant påföljdsalternativ ska fungera med det stora antalet fall som det skulle handla om, torde dessutom förutsättas att det är fråga om en schematisk behandling utan möjlighet till individuell anpassning.

Det finns heller knappast något stöd för att en programverksamhet under några timmar skulle ha någon signifikativ betydelse vad gäller att påverka risken för återfall. Å andra sidan kan inte brott med så låga straffvärden föranleda annat än en påföljd som innebär mycket begränsade insatser, för att den inte ska vara oproportionerligt ingripande.

Den vinst som kan uppnås av att den unge ges möjlighet att reflektera över brottet och att han eller hon brutit mot normsystemet, kan enligt vår bedömning uppnås vid kontakterna med polis, åklagare offentlig försvarare och domare under lagföringen.

Mot denna bakgrund finner vi att det vare sig kan motiveras utifrån sakliga skäl att föreslå någon särskild påföljd i stället för låga bötesstraff eller att det skulle vara det bästa sättet att använda samhällets resurser i arbetet mot ungdomsbrottsligheten.

#### **25.6.4 Ett varningsstraff bör införas för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp**

##### **25.6.4.1 Utgångspunkt**

Ovan har vi anfört att det skulle undergräva kriminaliseringens normbildande verkan att konsekvent avstå från att döma ut någon påföljd vid de brott som idag föranleder låga bötesstraff. Samtidigt har vi konstaterat att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att införa någon påföljd med ett verkställighetsinnehåll för dessa brott. Vad som återstår att överväga är då om användningen av låga bötesstraff skulle kunna ersättas av någon form av varningsstraff.

#### 25.6.4.2 Kort om Ungdomsbrottsutredningens överväganden om straffvarning

Frågan om att införa ett varningsstraff i stället för böter har övervägts tidigare av Ungdomsbrottsutredningen i betänkandet Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122). I syfte att öka användningen av åtalsunderlåtelse föreslog utredningen att begreppet åtalsunderlåtelse skulle ersättas med ”straffvarning” i de fall beslutet avser en underårig lagöverträdare. Utredningen föreslog att ett sammanträffande med den unge skulle vara en förutsättning för att åklagaren skulle kunna meddela sådant beslut samt att åklagaren skulle ta slutlig ställning till frågan om en sådan varning skulle meddelas först i samband med sammanträffandet. Vidare föreslog utredningen att domstolen också skulle kunna besluta om straffvarning. Det skulle dock vara begränsat till de fall då brottet skett av okynne eller förhastande. Utredningen ansåg att domstolens möjlighet att meddela straffvarning främst skulle gälla i de fall åklagaren av någon särskild anledning sett sig tvungen att väcka åtal trots att förhållandena i övrigt starkt talade för straffvarning. Domstolens möjlighet att meddela straffvarning skulle enligt utredningens förslag begränsas till de fall då det förelåg särskilda skäl.<sup>41</sup>

Ett flertal remissinstanser ifrågasatte om de förändringar utredningen hade föreslagit skulle leda till en ökad användning av åtalsunderlåtelse. Vissa remissinstanser ifrågasatte å andra sidan om det var en önskad utveckling att öka andelen åtalsunderlåtelser. Även förslaget om att ge domstolen möjlighet att meddela straffvarning möttes av ett blandat mottagande. Av de kritiska instanserna var det dock flera som bejakade idén men invände att den föreslagna konstruktionen behövde ses över. Ungdomsbrottsutredningens förslag i denna del har ännu inte lett till någon lagstiftning.

---

<sup>41</sup> SOU 2004:122 s. 268 ff.

### 25.6.4.3 Ett varningsstraff bör införas för förstagångsbrottslingar som gjort sig skyldiga till lindriga brott

**Vår bedömning:** För förstagångsbrottslingar är det tillräckligt att döma ut ett rent varningsstraff när brottet annars skulle leda till ett lägre bötesstraff än 60 dagsböter. Åklagaren bör kunna meddela åtalsunderlåtelse vid sådan brottslighet om övriga förutsättningar för ett sådant beslut är uppfyllda.

*Ordningen med åtalsunderlåtelse innebär att det till stor del redan finns ett system etablerat med varning som straffrättslig reaktion*

Även om Ungdomsbrottsutredningens förslag, som redovisas ovan, inte har vunnit gehör så delar vi den uppfattning som där framfördes, att systemet med åtalsunderlåtelse i LUL utgör en naturlig utgångspunkt för vidare resonemang om ett varningsstraff. Åtalsunderlåtelse innebär att åklagaren avstår från att väcka åtal vid brott av mestadels ringa natur (brott som skett av okynne eller förhastande) och även andra brott där det redan satts in vårdåtgärder som är tillräckligt ingripande.

Särskilt gällande den förra kategorin har förfarandet karaktären av en varning. Det förutsätts som huvudregel att den unge inte tidigare gjort sig skyldig till brott. Till åtalsunderlåtelser är kopplad ett skötsamhetskrav och en möjlighet att återkalla beslutet och att väcka åtal i stället. Åtalsunderlåtelse ska meddelas vid ett personligt sammanträffande med åklagaren. Åklagaren kan vid detta tillfälle klargöra innebörden av beslutet och att det kommer bli en mer ingripande reaktion om den unge återfaller i brott.

Som redovisas ovan i avsnitt 25.2.2 har användningen av åtalsunderlåtelser ökat under senare år. Av samtliga lagföringar gällande lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år utgjordes 36 procent av åtalsunderlåtelser (år 2010). Eftersom det totala antalet lagföringar även innefattar sådana där böter var uteslutet pga. straffvärdet eller den tidigare brottsligheten, används åtalsunderlåtelse *i stället för ett bötesstraff* i betydligt större utsträckning än andelen 36 procent utvisar.

Andelen åtalsunderlåtelser skiftar betydligt mellan olika brotts typer. Vid snatteri är andelen 85 procent, vid stöld är den 31 procent, vid skadegörelse är den 33 procent och vid misshandel är den

sex procent.<sup>42</sup> De skiftande andelarna visar att RÅ:s riktlinjer (se ovan i avsnitt 25.2.1.2) enligt vilka tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse ska vara betydande vid tillgreppsbrott har fått ett stort genomslag. Även i övrigt är tillämpningen av åtalsunderlåtelse större vid brottslighet som enligt riktlinjerna typiskt sett kan anses vara begånget av okynne eller förhastande. Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse kan enligt RÅ:s riktlinjer de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottslighetens art vara vägledande. Den skiftande tillämpningen av åtalsunderlåtelse mellan olika brottstyper beror därför även på om det anses vara ett s.k. artbrott. Därtill torde fördelningen visa att andelen åtalsunderlåtelser är högre bland brottstyper som normalt sett straffvärdemässigt ligger på bötesnivå.

Sålunda kan vi i våra överväganden utgå från att det i rättsordningen redan finns ett etablerat system där en stor del av ungdomsbrottsligheten bemöts med något som kan beskrivas som en varning.

Att endast försöka öka andelen åtalsunderlåtelser för att på så sätt minska bötesanvändningen tror vi dock inte är lämpligt. I vissa fall leder ett brott till åtal även om brottets karaktär och avsaknaden av tidigare lagföringar borde kunna föranleda en åtalsunderlåtelse. Det gäller sådana fall där den unge förnekar brott. Så måste det vara, eftersom åtalsunderlåtelser förutsätter att ett brott har begåtts och beslutet förs in i belastningsregistret. Även i vissa fall då den unge erkänner brottet kan åtal väckas på grund av att det finns ett vidhängande yrkande på förverkande eller ett skadeståndsanspråk. Det kan även finnas medmisstänkta som förnekar brott, varvid åtal väcks för att undvika att likartade fall behandlas olika.

Att ordningen är sådan vilket alltså i sig har goda skäl för sig innebär att det uppstår en betydande skillnad i ingripandegrad mellan brott som är likartade till karaktär och straffvärde. Vi anser i likhet med vad Ungdomsbrottsutredningen tidigare funnit att den skillnaden är olycklig. Brott som i och för sig borde ha föranlett åtalsunderlåtelse men som av olika skäl ändå lett till åtal bör i möjligaste mån kunna följas av ett varningsstraff med motsvarande innebörd och ingripandegrad.

---

<sup>42</sup> Ungdomsvård och ungdomstjänst-En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 23 ff.



*Kan en varning vara tillräcklig för vissa brott – oavsett om det leder till åtal eller inte?*

Åtalsunderlåtelse för ungdom ges i dag på huvudsakligen två grunder.

Vid de s.k. *vårdfallen* ska den unge redan vara föremål för vårdåtgärder i första hand genom SoL eller LVU som en förutsättning för att underlåta åtal. Enligt bestämmelsen ska åklagaren bedöma om det kan antas att det genom vårdåtgärderna viktas vad som är ”lämpligast för den unge”. Lagtexten ger sålunda uttryck för en ren individualpreventiv bedömning. Av RÅ:s riktlinjer framgår dock att åklagaren ska göra en proportionalitetsbedömning; huruvida innehållet i vården utgör en tillräcklig reaktion i förhållande till brottslighetens art och straffvärde. Bedömningen ska gälla huruvida reaktionen på brottsligheten blir densamma oavsett om åtalsunderlåtelse ges eller åtal väcks.<sup>43</sup> Av riktlinjerna följer vidare att brottslighetens art eller straffvärde inte normalt utgör något väsentligt allmänt intresse som utesluter åtalsunderlåtelse, under förutsättning att den vård som den unge ska underkasta sig utgör en tillräcklig reaktion.

Åtalsunderlåtelse kan också meddelas då det är uppenbart att brottet skett av *okynne eller förhastande*. Utgångspunkten enligt förarbetena är att det ska vara fråga om en gärning som är en tillfällighet och att polisens och åklagarens ingripande då innebär en tillräcklig varning.<sup>44</sup> Enligt RÅ:s riktlinjer utesluts brott som typiskt sett förutsätter planering, förberedelser och samarbete mellan gärningsmän. I detta kan sägas ligga att åklagaren ska göra en prognos huruvida brottet utgör en engångsföreteelse som samhällets kan reagera mot endast genom en varning.

Enligt riktlinjerna aktualiseras åtalsunderlåtelse på denna grund vanligtvis vid brottslighet med ett relativt begränsat straffvärde. Någon gräns vid bötesbrott finns dock inte. I förarbetena anges stöld som exempel på brott som kan föranleda åtalsunderlåtelse. I RÅ:s riktlinjer anges att åtalsunderlåtelse under inga omständigheter kan komma i fråga i de fall det oreducerade straffvärdet överstiger fängelse sex månader. I riktlinjerna anges vidare att de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottets art innebär att det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse. Dessa olika förutsättningar leder till en

<sup>43</sup> RÅR 2006:3 s. 4.

<sup>44</sup> Prop. 1964:10 s. 160.

differentiering primärt utifrån brottstyp, där vissa brottstyper innefattar många gärningar som kan föranleda åtalsunderlåtelse medan det för andra brottstyper bara kan ske vid speciella situationer och i undantagsfall.

Vad som kan övervägas är om det skulle kunna tillskapas en mer enhetlig ”grundnivå” med utgångspunkt i det antal dagsböter som brottet förtjänar (dvs. straffmättningsvärdet) då en varning kan anses tillräcklig. Detta skulle då gälla oavsett om varningen sker i samband med att åklagaren underlåter att väcka åtal eller efter det att domstolen bedömt skuldfrågan och funnit den unge skyldig till brottet.

I de fall den omyndige lagöverträdaren tidigare är ostraffad innebär i vart fall typiskt sett och i de flesta fall själva rättsprocessen en tydlig och i många fall säkert omskakande konsekvens av brottet. Den unge kommer i kontakt med polis och åklagare. Antingen vid ett sammanträffande med åklagaren eller vid en domstolsförhandling konfronteras den unge med brottet. Vårdnadshavarna blir informerade om brottet och involveras i processen genom kallelser till sammanträffandet med åklagaren eller till huvudförhandlingen.

Om det är fråga om en ung person som för första gången lagförs för brott, anser vi att någon form av varning som sanktion skulle kunna utgöra en tillräcklig reaktion vid mindre bötesbrott. Någon differentiering bör inte göras till brottstyp eller art, i linje med våra allmänna överväganden i avsnitt 15.3. Det avgörande ska i stället vara att brottet har ett så lågt straffmättningsvärde att ungdomstjänst (eller motsvarande) skulle vara en alltför ingripande påföljd. Att brottet i det enskilda fallet föregåtts av planering eller präglats av systematik ska inte i sig utesluta ett varningsstraff. Sådana inslag ska dock redan enligt den ordning som gäller redan i dag enligt 29 kap. 2 § BrB beaktas som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vilket innebär att vissa brott av det slaget kommer att anses ha ett straffvärde (eller straffmättningsvärde) som är för högt för att ett varningsstraff ska kunna komma i fråga. Varningen som reaktion bör kunna användas såväl av åklagare genom beslut om åtalsunderlåtelse i stället för utfärdande av ett strafföreläggande och av domstol genom att varning döms ut i stället för ett lågt bötesstraff.

Att på detta sätt låta en varning utgöra den enda straffrättsliga reaktionen för ett brott, innebär förvisso en betydande privilegiering av lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Det kan

dock motiveras utifrån synsättet att större tolerans kan visas med unga lagöverträdare.

Vad som med större styrka kan invändas mot denna idé är att den normbildande verkan av kriminaliseringen riskerar att undergrävas om det regelmässigt döms ut endast ett varningsstraff och att det inom ungdomsgruppen etableras den bilden att det är "gratis" att begå ett första brott. Den redan etablerade ordningen med åtalsunderlåtelse talar dock mot att det skulle föreligga några sådana risker. Det pedagogiska värdet av att det genom åtalsunderlåtelsen eller domen utfärdas en "varning" och att detta bara är något som kan komma den unge tillgodo vid ett tillfälle ska heller inte underskattas.

Om lagföringen sker genom åtalsunderlåtelse bör precis som i dag huvudregeln vara att den unge ska underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande med åklagaren (18 § LUL). För att varningsstraff ska kunna dömas ut i domstol bör på motsvarande sätt en förutsättning vara att den tilltalade inställer sig personligen till huvudförhandlingen.

I dag registreras i belastningsregistret att åklagaren har meddelat en åtalsunderlåtelse. Enligt 17 § lagen (1998:620) om belastningsregister gallras beslutet efter tre år. Ett varningsstraff bör givetvis även det registreras i belastningsregistret. Denna konsekvens av lagföringen uppfattas av många unga som en mycket ingripande reaktion.

Under utredningsarbetet har det från åklagarhåll framförts att det skulle kunna vara olyckligt om domstolen ges möjlighet att döma ut en varning när den unge förnekat brott. Det har i det sammanhanget framförts farhågor att det inte längre skulle finnas något incitament för den unge att erkänna om sanktionen även vid ett förnekat brott som blev föremål för en domstolsförhandling skulle bli en varning. Vidare har det framförts att den pedagogiska betydelsen av att ett erkännande kan premieras med en åtalsunderlåtelse skulle förringas och att det inte skulle vara lika lätt att vid samtal i samband med åtalsunderlåtelsen tala om vikten att stå för det man gör.

Enligt vår mening går det visserligen inte att bortse från dessa synpunkter. Å andra sidan bör de inte överdrivas. Även om det ges möjlighet för domstolen att döma ut ett varningsstraff för ett förnekat brott torde det i många fall framstå som mer förmånligt för den unge att erkänna och få en åtalsunderlåtelse och därmed inte behöva bli föremål för åtal och kallas att inställa sig vid en

huvudförhandling. Betydelsen av att stå för det man gör kan ändå lyftas fram såväl av åklagare som av domare i kontakter med den unge. Det kan också på principiella grunder ifrågasättas att en sådan avgörande skillnad ska göras i bedömningen endast beroende på om den unge erkänner brottet eller inte.

#### 25.6.4.4 Den närmare utformningen av ett varningsstraff

**Våra förslag:** Om någon begått ett brott innan han eller hon fyllt 18 år och straffvärdet är sådant att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än dagsböter får domstolen döma till ett varningsstraff. Vid bedömningen av om varningsstraff är tillräckligt ingripande ska särskilt beaktas om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott.

Om brottsligheten är sådan att det kan förväntas att den unge skulle ha dömts till ett varningsstraff om åtal hade väckts får åklagaren meddela åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska särskilt beaktas såsom idag om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott.

#### *Varningsstraff i stället för låga bötesstraff*

Som vi utvecklar ovan bör enligt vår bedömning en tydlig varning i vissa fall kunna vara en tillräcklig reaktion för unga lagöverträdare i stället för ett lågt bötesstraff. I likhet med vad som gäller enligt de särskilda bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i LUL, bör en sådan varning vara förbehållen unga lagöverträdare som begått brottet innan de fyllde 18 år.

När det är fråga om ett förfarande i domstol bör varningen utgöra en särskild påföljd för unga lagöverträdare och benämnas varningsstraff.

En första uttrycklig förutsättning för att döma till varningsstraff bör vara att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än böter för brottsligheten. Detta ska vara den enhetliga ”grundnivån” som avgör om ett varningsstraff är tillräckligt. Som vi utvecklar ovan bör det inte göras någon avgränsning utifrån brottstyp eller återfallsprognoser, utan det bör vara brottets straffmättningsvärde

som utgör utgångspunkten för om varningsstraff kan väljas som påföljd. Med det tillämpningsområde som gäller för ungdomstjänst och som vi inte anses bör ändras innebär det att brottet inte ska motivera ett bötesstraff som uppgår till 60 dagsböter eller mer. I praktiken skulle varningsstraffet därmed komma i fråga för brott som motiverar bötesstraff inom spannet 30–50 dagsböter och sådana dagsbotsbrott där straffvärdet i det enskilda fallet är så lågt att det motiverar att påföljden bestäms till penningböter.

En andra utgångspunkt bör vara att den dömda inte tidigare har gjort sig skyldig till brott. Själva innebörden av begreppet varning är ju att det är något som kan meddelas endast vid ett tillfälle. Den som återfaller i brott ska inte på nytt kunna komma i åtnjutande av en sådan privilegiering. Det innebär att en förutsättning för att döma till varningsstraff är att den unge inte tidigare har meddelats ett sådant straff. Varningsstraff bör dock som utgångspunkt överhuvudtaget inte meddelas om den unge tidigare är lagförd för ett brott, oavsett om det renderat en åtalsunderlåtelse, ett strafföreläggande eller en dom till något slag av påföljd. Man kan överväga om det bör göras till en absolut regel att varningsstraff inte ska kunna meddelas den som tidigare lagförts för brott. Det är dock knappast möjligt att förutse alla situationer som kan uppkomma, varför det vore olämpligt med en så kategorisk regel. Det torde exempelvis finnas ett visst utrymme för varningsstraff när det rör sig om en tidigare ordningsförseelse. I stället bör det framgå av lagtexten att varningsstraff som utgångspunkt inte ska meddelas den som tidigare lagförts för brott. Med förebild i bestämmelsen om åtalsunderlåtelse bör det föreskrivas att det vid bedömningen av om varningsstraff är tillräckligt ingripande ska särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

#### *Åtalsunderlåtelse i stället för strafförelägganden med låga bötesstraff*

Det bör tillskapas en ”grundnivå” där ett varningsstraff som utgångspunkt utgör en tillräcklig reaktion. I de fall där det är fråga om ett förstagångsbrott med ett sådant straffvärde att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än böter bör därför åklagaren kunna meddela åtalsunderlåtelse, om det inte av andra skäl påkallas att åtal väcks. Det gäller alltså i sådana situationer där det kan förväntas att varningsstraff skulle ha dömts ut om åtal hade väckts. Att åtal inte väcks kan ju bero på att den unge har erkänt. I stället

för strafförelägganden bör det i sådana fall beslutas om åtalsunderlåtelse.

Även utan någon ändring av bestämmelsen om åtalsunderlåtelse skulle det i många fall vara möjligt för åklagaren att underlåta åtal då det kan antas att domstolen skulle ha dömt ut ett varningsstraff (såsom systemet skisseras ovan). Detta eftersom det i många fall skulle ha bedömts som ett brott som skett av okynne eller förhastande. Som utvecklas ovan anknyter dock begreppet ”okynne eller förhastande” till en bedömning av brottstypen och förfarings sättet. Vi menar att det låga straffvärdet eller närmare bestämt straffmättningsvärdet efter tillämpning av bl.a. ungdomsreduktionen ska vara avgörande för om en varning är tillräcklig. Det ligger också i linje med vad vi anfört om påföljdsvalet för vuxna. Möjligheterna för åklagaren att besluta om åtalsunderlåtelse bör därför gälla alla brott där straffvärdet är sådant att det kan förväntas att den unge hade fått ett varningsstraff om åtal hade väckts. Detta bör föreskrivas i 17 §LUL.

I övrigt bör förutsättningarna för åtalsunderlåtelse vara desamma som i dag. Vi har i avsnitt 15.3.5 föreslagit att brottslighetens art inte längre ska utgöra en grund för särbehandling vid påföljdsvalet i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Som framgår ovan kan brottslighetens art i dag innebära att åtalsunderlåtelse inte meddelas eftersom ett väsentligt allmänt intresse då skulle åsidosättas. Om brottslighetens art inte ska utgöra en självständig grund för påföljdsvalet på det sätt vi föreslagit, bör det inte heller vägas in vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse skulle åsidosättas.

Om det införs en möjlighet för domstolen att meddela ett varningsstraff och en möjlighet för åklagaren att under mot svarande förutsättningar underlåta att väcka åtal, kan det övervägas om termen ”åtalsunderlåtelse” bör förtydligas. Ungdomsbrottsutredningen föreslog att begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL av pedagogiska skäl och i förtydligande syfte skulle ersättas med begreppet straffvarning.<sup>45</sup>

Vi föreslår ovan att domstolen ska kunna döma ut påföljden varningsstraff. Det skulle då inte vara lämpligt utan snarare ägnat att förvirra att även kalla beslutet om att underlåta åtal för samma sak. I så fall skulle åtalsunderlåtelse snarare kallas ”straffvarning”, ”åtalsunderlåtelse med varning” eller något dylikt. Att introducera

---

<sup>45</sup> SOU 2004:122 s. 266 ff.

ytterligare ett begrepp skulle emellertid inte göra systemet mer tydligt. Vi bedömer att det snarare är det samtal som åklagaren har med den unge samt den omständigheten att åtalsunderlåtelsen utgör en privilegiering som inte kommer att tillgodoräknas den unge vid mer än ett tillfälle, som ger den ett pedagogiskt värde. Vi anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att införa någon ytterligare begreppsbyggnad.

#### 25.6.4.5 Varningsstraff i förhållande till åtalsunderlåtelse och till ungdomsvård

**Våra bedömningar:** Införandet av ett varningsstraff bör inte innebära att dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse vid okynne eller förhastande utmönstras.

Domstolen bör dock inte ha möjlighet att meddela varningsstraff på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande.

Införandet av ett varningsstraff bör inte innebära att dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. att det pågår åtgärder enligt bl.a. SoL eller LVU minskar. Åtalsunderlåtelse på den grunden bör dock bara meddelas när det inte finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse enligt den generella bestämmelse som vi föreslår.

Om det finns förutsättningar för ungdomsvård ska domstolen välja den påföljden framför ett varningsstraff.

#### *Dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. okynne och förhastande bör inte begränsas*

Vår utgångspunkt är att åklagaren ska kunna meddela *åtalsunderlåtelse* och domstolen döma till *varningsstraff*, förutsatt att brottet har ett lågt straffmättningsvärde och den unge inte tidigare gjort sig skyldig till brott. Som beskrivits ovan skär dagens ordning med åtalsunderlåtelser vid okynne eller förhastande på en annan ledd. Frågan är hur dagens system för åtalsunderlåtelse ska förhålla sig till vårt förslag.

Ett alternativ vore att utmönstra möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse på grund av att brottet skett av okynne eller förhastande. För det alternativet talar att det skulle bli mer

konsekvent och lättförståeligt att utgå endast från straffmättningsvärdet vid bedömningen om en varning är tillräcklig. Begreppen okynne eller förhastande framstår därtill som ålderstigna och svårförklarliga. Även med de detaljerade riktlinjer RÅ meddelat kan det finnas risk för en icke enhetlig rättstillämpning, beroende på vad man lägger i begreppen okynne och förhastande.

Trots dessa invändningar finns det starka skäl att behålla detta utrymme för åtalsunderlåtelse, även om vår föreslagna utvidgning skulle genomföras. Att det förhållandet att brottet har skett av okynne eller förhastande utgör grund för åtalsunderlåtelse är etablerat sedan lång tid tillbaka. Denna grund kan omfatta brott som skulle leda till höga bötesstraff och i vissa fall även andra påföljder än böter. Ambitionen att minska användningen av böter för unga lagöverträdare skulle i någon mån motverkas, om möjligheten till åtalsunderlåtelse på grund av okynne eller förhastande utmönstrades. Den bör därför vara kvar.

Det förslag till åtalsunderlåtelse vid låga straffvärden som vi föreslår innebär en "grundnivå" baserad på straffmättningsvärdet. Det innebär att åklagaren först bör pröva om åtalsunderlåtelse ska meddelas på den grunden att straffmättningsvärdet är så lågt att annan påföljd än böter inte är att vänta om åtal hade väckts. Om så inte är fallet bör åklagaren gå vidare och pröva om åtalsunderlåtelse kan meddelas pga. att brottet skett av okynne eller förhastande.

Som redovisas ovan kan det vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse för ett brott som i och för sig begåtts pga. okynne eller förhastande, vägas in de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottslighetens art.<sup>46</sup> Vi anför i avsnitt 15.3.5 att det i det påföljdssystem vi föreslår inte ska ske någon särbehandling pga. brottslighetens art. ett utmönstrande av den grunden för påföljdsvalet kommer då även att i någon mån påverka utrymmet för åtalsunderlåtelse pga. okynne eller förhastande.

*Varningsstraff bör inte kunna meddelas då brottet skett av okynne eller förhastande*

Som anförts ovan är det en olycklig skillnad idag att lika allvarliga brott i vissa fall kan leda till åtalsunderlåtelse men i andra fall pga. omständigheter som inte har att göra med brottet eller den unges

---

<sup>46</sup> Se RÅR 2006:3 s. 7.



tidigare brottslighet till åtal och en påföljd med verkställighetsinnehåll. Om domstolen har möjlighet att döma till ett varningsstraff i stället för ett lågt bötesstraff på det sätt vi föreslagit ovan, kommer den skillnaden till största del att försvinna.

För att helt råda bot på denna skillnad borde det i domstol vara möjligt att meddela ett varningsstraff även på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande. De bedömningsgrunder som gäller för åklagaren skulle då vara vägledande även för domstolen. Detta var den form av varningsstraff som Ungdomsbrottsutredningen föreslog.<sup>47</sup>

Enligt vår bedömning finns det dock flera skäl mot en sådan ordning. Den ordning vi föreslår bör vara lättillämplig och begriplig för allmänheten. I linje med våra överväganden i övrigt är det då naturligt att som utgångspunkt vid bedömningen av den straffrättsliga reaktionen ha brottets allvar och den tidigare brottsligheten. Därtill kommer att systemet med åtalsunderlåtelse generellt omfattar många situationer där den misstänkte undgår påföljd, trots att en kanske ingripande påföljd skulle ha dömts ut om målet förts till domstol. Begreppet ”okynne eller förhastande” är också enligt vår mening sådant att det lämpar sig mindre väl för att styra påföljdsvalet. Det bör också beaktas att domstolen i många sannolikt de flesta fall som omfattas av begreppet ”okynne eller förhastande” kommer att kunna meddela ett varningsstraff på den grunden att brottet har ett lågt straffvärde. För att en sådan ordning ska vinna acceptans finns det skäl att begränsa den nya påföljden varningsstraff till brott som annars skulle ha lett till ett lågt bötesstraff. Ambitionen att minska bötesanvändningen vilken är vår utgångspunkt i dessa överväganden påkallar heller knappast ett varningsstraff med bredare tillämpningsområde än det vi föreslagit. Vår slutsats blir därför att varningsstraff inte ska kunna meddelas av domstolen på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande.

*Dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. pågående vårdåtgärder bör inte begränsas*

Som beskrivs ovan finns det i dag förutsättningar för åtalsunderlåtelse även vid förhållandevis höga straffvärden och oberoende av brottstyp, förutsatt att det pågår vårdåtgärder enligt i

---

<sup>47</sup> SOU 2004:122 s. 272 ff.

första hand SoL eller LVU som är lika ingripande som den påföljd som skulle ha dömts ut om åtal hade väckts. Den utvidgning vi föreslår gällande de minst allvarliga brotten, bör inte ändra på den ordningen. Enligt vår mening framstår det som ändamålsenligt att möjligheterna att avstå från att väcka åtal kvarstår oförändrade, i de fall tillräckligt ingripande åtgärder ändå har vidtagits genom i första hand socialtjänstens försorg.

I de fall åklagaren finner att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse på den grunden att den unge tidigare är ostraffad och brottet inte kan antas föranleda en strängare påföljd än böter, behöver dock åklagaren inte pröva om det finns grund för åtalsunderlåtelse enligt bestämmelsen om vårdåtgärder.

#### *Ungdomsvård bör ha företräde framför ett varningsstraff*

Vi föreslår ovan att domstolen ska kunna meddela ett varningsstraff om straffmättningsvärdet är sådant att ungdomstjänst (eller någon annan påföljd av motsvarande ingripandegrad, som t.ex. den av oss i avsnitt 27.8.3 föreslagna påföljden kontaktskyldighet för unga ) skulle vara alltför ingripande. I de fall ungdomstjänst aktualiseras kan i stället ungdomsvård dömas ut om förutsättningarna för det föreligger. Idag är ungdomsvård förstahandsalternativet som påföljd, om det finns ett tillräckligt ingripande ungdomskontrakt eller en tillräckligt ingripande vårdplan och övriga förutsättningar också är uppfyllda. Ungdomsvård kan dömas ut även vid sådana låga straffmättningsvärden där ungdomstjänst är uteslutet.

Om ingripandegraden för den unge ska bli helt enhetlig oavsett om brottet leder till åtal eller inte, borde varningsstraffet ha försteg framför ungdomsvård i de fall brottet leder till åtal. Enligt vår mening finns det dock skäl som talar emot detta. De förslag vi här lämnat utgår från ambitionen att minska användningen av bötesstraff eftersom det är en olämplig och onödig påföljd för den omyndige förstagångsförbrytaren. I de fall det finns förutsättningar för ungdomsvård oavsett brottets straffmättningsvärde blir det enligt nuvarande reglering inte aktuellt med böter. Det sakliga behovet av att döma ut den individuellt mest lämpliga och brottsförebyggande påföljden får då anses väga tyngre än behovet av fullständig likformighet. Sedan tidigare har ungdomsvård försteg framför ungdomstjänst, dvs. att den påföljden ska väljas om för-

utsättningar för det föreligger. Samma sak ska enligt vad vi föreslår i avsnitt 27.8.3 gälla såvitt avser kontaktskyldighet för unga. Ungdomsvård bör enligt vår mening även ha försteg framför varningsstraff.

#### 25.6.4.6 Något system med undanröjande av varningsstraff vid återfall bör inte införas

**Vår bedömning:** Varningsstraffet bör inte vara förenat med en prøvotid eller vid återfall i brott kunna omvandlas till ett bötesstraff. Inte heller är det lämpligt att återfall i brott ska leda till en mer ingripande påföljd för den nya brottsligheten på grund av att påföljden vid den förra lagföringen bestämdes till ett varningsstraff. Någon ändring i regleringen gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse är inte påkallad.

*Ska varningsstraffet innebära några särskilda konsekvenser vid återfall?*

Vi har ovan argumenterat för att införa en ordning där den omyndige lagöverträdaren första gången han eller hon lagförs för ett brott förutsatt att det vore alltför ingripande med en annan påföljd än böter ådöms ett varningsstraff. Om den unge erkänner brottet och det även i övrigt finns förutsättningar för att underlåta åtal ska den unge i stället tilldelas en varning genom beslut om åtalsunderlåtelse.

Att den unge lagöverträdaren får en varning i stället för att ådömas ett bötesstraff innebär en betydande privilegiering. Rättsordningen visar tolerans med den unge. Innebörden av varningen kan då sägas vara att den toleransen inte kommer att finnas kvar om den unge återfaller i brott. Varningsstraffet (och åtalsunderlåtelse på motsvarande grund) ska enligt vår mening som utgångspunkt bara kunna meddelas en gång.

En reaktion på återfallet är sålunda att toleransen är slut och att en påföljd med verkställighetsinnehåll måste dömas ut om den unge på nytt gör sig skyldig till brott. Frågan är om det räcker som reaktion på återfallet?

Vad som kan övervägas är om varningsstraffet måste innebära någon annan konsekvens kopplad till det straff den unge skulle ha fått om denne inte hade privilegierats genom varningsstraffet.

#### *Den gällande ordningen vid åtalsunderlåtelse*

Gällande åtalsunderlåtelser finns det delvis redan en sådan ordning. Enligt 22 § LUL ska den som får åtalsunderlåtelse iaktta skötsamhet. Vidare anges att ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det. Vid bedömningen av om återkallelse ska ske, ska särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse.

Enligt förarbetena är inte avsikten att det till beslutet om åtalsunderlåtelse ska vara kopplad en prøvotid om sex månader, utan även återfall utanför sexmånadersfristen ska kunna beaktas.<sup>48</sup> Det ska dock å andra sidan inte finnas någon automatisk koppling mellan återfall i brott och återkallelse. Huruvida beslutet ska återkallas och åtal ska väckas för brottet ska göras mer utifrån en samlad bedömning. Det har angetts i förarbetena att det i regel bör förutsättas att det nya brottet inte är av lindrig beskaffenhet och att det också är av liknande slag som det åtalsunderlåtelsern avsett. Om de sociala myndigheterna ingriper med lämpliga åtgärder, bör enligt förarbetena ny brottslighet i allmänhet inte leda till att en åtalsunderlåtelse återkallas och att åtal väcks.

Utrymmet för återkallelse av åtalsunderlåtelse är sålunda ganska begränsat. Institutet tillämpas inte heller särskilt ofta. Under år 2008 meddelades 134 beslut om återkallelse och år 2009 meddelades 154 sådana beslut<sup>49</sup>. Det kan dock antas ha viss pedagogisk betydelse att det finns en sådan möjlighet, när åklagaren sammanträffar med den unge i samband med beslut om åtalsunderlåtelse och förklarar vikten av framtida skötsamhet och laglydnad.

---

<sup>48</sup> Prop. 1987/88:135 s. 18 ff.

<sup>49</sup> Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Riksåklagarens kansli, Planeringsavdelningen.

*Ska böter uteslutas vid återfall som en skärpande reaktion på återfallet?*

För att på samma sätt som vid åtalsunderlåtelse understryka vikten av laglydnad och samtidigt öka påföljdens trovärdighet, finns det anledning att överväga huruvida återfall – inom viss tid – efter ett varningsstraff ska kunna leda till någon ytterligare konsekvens än att det på nytt inte kan bli aktuellt med en sådan privilegiering.

En möjlighet skulle kunna vara att föreskriva att återfall i brott alltid ska föranleda att det för den nya brottsligheten döms ut en mer ingripande påföljd än böter, även i de fall ungdomstjänst (eller motsvarande) skulle vara för ingripande för en förstagångsbrottsling (pga. straffmättningsvärdet). Med andra ord skulle böter som huvudregel helt kunna utmönstras som påföljd för lagöverträdare under 18 år som tidigare dömts till varningsstraff. Den som begår ett mindre allvarligt brott kan första gången dömas till ett varningsstraff. Om denne återfaller (inom viss tid) skulle då ingripandegraden trappas upp och påföljden bestämmas till ungdomstjänst (eller någon annan påföljd av motsvarande ingripandegrad).

Det skulle finnas flera fördelar med en sådan ordning. För det första skulle det ytterligare minska användningen av bötesstraff för unga lagöverträdare, om varningsstraffet vid återfall följdes av en annan påföljd än böter. För det andra skulle varningsstraffet få en tydlig innebörd; den som återfaller inom viss tid får mer ingripande påföljd än en förstagångsbrottsling. Att på det sättet trappa upp ingripandegraden vid återfall genom att döma ut en mer ingripande form av sanktion, skulle delvis överensstämma med hur vi föreslår att ingripandegraden i reaktionen för vuxna lagöverträdare som dömts till villkorligt fängelse ska kunna öka (se kapitel 10.4).

Det skulle dock samtidigt vara förenat med betydande svårigheter att införa en sådan ordning.

Avsikten skulle vara att brott med låga straffmättningsvärden skulle leda till ungdomstjänst, när den unge (inom viss tid) har återfallit efter ett varningsstraff. Eftersom påföljden måste stå i proportion till brottets allvar, så torde förutsättas att ungdomstjänst kan dömas ut till ett lägre timantal än idag, i de fall det nya brottet har ett lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter. De nackdelar med ungdomstjänst på ett lågt timantal, som utvecklas ovan i avsnitt 25.6.2, skulle då uppkomma. En användning av ungdomstjänst vid återfall, i de fall brottet i dag hade lett till

dagsböter även vid ett återfall, skulle därtill öka behovet av ungdomstjänstplatser.

Om den första lagföringen var en åtalsunderlåtelse skulle en sådan upptrappning förutsätta antingen att åklagaren skulle kunna utfärda strafförelägganden på ungdomstjänst (eller motsvarande) eller alltid skulle väcka åtal vid återfall. De nackdelar som de båda alternativen för med sig beskrivs närmare i avsnitt 25.6.2 ovan.

Sammantaget har vi gjort bedömningen att det inte vore lämpligt att införa ett sådant sätt att trappa upp ingripandegraden vid återfall i brott efter ett varningsstraff.

*Ska de böter som underläts genom varningsstraffet dömas ut vid återfall?*

Som anförts ovan är det förenat med såväl principiella betänkligheter som praktiska problem att förstärka varningsstraffet genom att regelmässigt föreskriva ungdomstjänst eller liknande vid återfall.

En annan väg mer förenlig med hur systemet i dag är gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse vore att möjliggöra för domstolen att vid återfall döma ut även de böter som hade utfärdats om inte varningsstraff hade meddelats vid den första lagföringen.

Vid återfall inom en viss tid efter varningsstraffet skulle sålunda böter hänförliga till det första brottet dömas ut oavsett vilken påföljden blir för det nya brottet. Det skulle kunna konstrueras på så sätt att varningsstraffet utgör ett villkorligt bötesstraff och att böterna förverkas vid återfall under en viss angiven prøvotid. Återfallsregleringen skulle även kunna utformas som en mer diskretionär reglering med 22 § LUL som förebild.

Även med en sådan ordning skulle det finnas flera fördelar. Innebörden av varningsstraffet skulle måhända bli något tydligare och dess trovärdighet som påföljd skulle kunna öka, om det var förenat med en tydlig konsekvens för den som återfaller efter ett varningsstraff.

Det finns dock flera invändningar som kan anföras även mot en sådan modell. För det första skulle ambitionen att minska användningen av böter inte få lika stort genomslag, om böter för det först prøvade brottet skulle kunna dömas ut vid återfall. De negativa effekterna av ett bötesstraff skulle tvärtom förstärkas, i de fall den

unge vid ett och samma tillfälle hade att utge böter gällande två olika lagföringar.

I de fall påföljden för det nya brottet bestäms till ungdomsvård eller ungdomstjänst, skulle det heller inte alltid framstå som sakligt motiverat att återvända till den tidigare lagföringen och döma ut ett bötesstraff. Därtill skulle regleringen bli mer komplicerad om varningsstraffet skulle kunna undanröjas eller på något sätt omvandlas till böter.

Att införa en mer konsekvent ordning än idag gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse vid återfall i brott, framstår heller inte som önskvärt. Det skulle på ett sätt som framstår som omotiverat öka den administrativa bördan på åklagarna och innebära att ett stort antal gamla fall skulle behöva tas upp för prövning av förutsättningarna för strafföreläggande och åtal, när fokus bör ligga på den nya brottsligheten.

Om det av trovärdighetsskäl bedöms nödvändigt att ha möjlighet att reagera på återfall efter ett varningsstraff på något annat sätt än genom att privilegieringen upphör och en påföljd med verkställighetsinnehåll döms ut, skulle i så fall det lämpligaste vara att införa en ordning som ligger nära möjligheterna till återkallelse av åtalsunderlåtelse. Möjligheterna till återkallelse av åtalsunderlåtelse skulle då också kunna kvarstå oförändrade.

Det skulle innebära att det införs en möjlighet för domstolen att undanröja det tidigare utdömda varningsstraffet och döma ut en gemensam påföljd för den tidigare och den nya brottsligheten om den unge inom sex månader eller möjligen ett år på nytt gör sig skyldig till brott. Möjligheterna till undanröjande bör i så fall inte utformas som en huvudregel, utan något som kan komma i fråga om det är fråga om brott av liknande slag och brott som inte är av lindrig beskaffenhet. Särskilt om återfallet skett mycket kort tid efter det utdömda varningsstraffet borde det i så fall komma i fråga med ett undanröjande. Som anförs ovan skulle det dock vara förenat med flera nackdelar med en sådan ordning, vilket även gäller om det tillämpas mer diskretionärt. Vi har i våra överväganden gällande påföljder för vuxna lagöverträdare gjort bedömningen att det blir en tydligare, mer lättillämpad och mer konsekvent ordning om domstolen så långt möjligt dömer till en ny särskild påföljd vid återfall i stället för att undanröja vad som tidigare dömts ut och döma till en gemensam påföljd, se avsnitt 10.7.2. Samma skäl talar emot att ett tidigare utdömt varningsstraff ska kunna undanröjas vid återfall.

Vi har ovan anført att ett varningsstraff kan vara en tillräckligt ingripande påföljd, om det är en privilegiering som normalt bara sker vid ett tillfälle och som antecknas i belastningsregistret. Visserligen skulle påföljdens karaktär av varning understrykas och dess ingripandegrad öka, om det tillkommer några särskilda konsekvenser vid återfall. Sammantaget bedömer vi dock att det inte är nödvändigt med sådana konsekvenser, utan att varningsstraffet blir tillräckligt tydligt om det endast kan komma i fråga vid ett tillfälle för varje lagöverträdare.

#### 25.6.4.7 Vissa processuella aspekter m.m.

**Våra förslag:** Varningsstraff ska inte kunna meddelas om den tilltalade inte inställt sig personligen till huvudförhandlingen.

Att påföljden kan bestämmas till varningsstraff ska inte utgöra hinder mot att frågor om skadestånd, förverkande eller annan särskild rättsverkan prövas.

Även om påföljden bestäms till varningsstraff ska det utgå en avgift till brottsofferfonden. Det ska krävas prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva en dom där den tilltalade dömts till varningsstraff.

Dom på varningsstraff ska föras in i belastningsregistret. Gallringstiden ska vara lika lång som för övriga ungdomspåföljder, dvs. fem år.

Som vi anför ovan blir själva rättsprocessen av särskilt stor betydelse om den unge döms till ett varningsstraff. Genom den kan den unge konfronteras med brottsligheten och även få klart för sig att konsekvenserna blir mer ingripande om han eller hon återfaller i brott. Den unge bör därför utan undantag vara personligen närvarande för att ett varningsstraff ska kunna dömas ut. Enligt 46 kap. 15 a § RB får ett mål avgöras i den tilltalades utvaro om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn. Redan utan lagändring kommer det sålunda saknas förutsättningar att döma till varningsstraff i den unges utvaro. Om den unge uteblir bör det i stället om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda finnas möjlighet att döma ut böter.



Att påföljden bestäms till varningsstraff i domstol ska inte hindra att frågor om skadestånd, förverkande eller annan särskild rättsverkan prövas i målet. Detta torde följa av allmänna bestämmelser.

Enligt 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond ska en avgift om 500 kronor åläggas den som döms för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas. Eftersom syftet med förslaget om varningsstraff är att minska andelen ekonomiska sanktioner för unga lagöverträdare, kan det övervägas om brottsofferavgift bör utgå när ett sådant straff döms ut. Att inte ta ut sådan avgift skulle vara i enlighet med vad som gäller då åtalsunderlåtelse meddelas.

Å andra sidan kan inte syftet med ett varningsstraff jämföras med påföljdseftergift. Därutöver har sådana brott som leder till varningsstraff enligt vårt förslag inte en mindre koppling till brottsofferaspekten än det skulle ha haft om ett bötesstraff dömdes ut. Intresset av att få in pengar till brottsofferfonden det uttryckliga brottsofferintresset med lagstiftningen talar också för att brottsofferavgift ska utgå. Det finns mot den bakgrunden inte tillräckliga skäl att undanta den som döms till varningsstraff från skyldigheten att utge en avgift till brottsofferfonden. För att undvika en skillnad mot varningsstraffet kan övervägas om det då borde utgå en brottsofferavgift vid beslut om åtalsunderlåtelse. En sådan ordning skulle dock leda till ett väsentligt merarbete gällande hanteringen av åtalsunderlåtelser. Även om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är utrett att den unge gjort sig skyldig till brottet talar också principiella skäl mot att förena ett beslut om att inte väcka åtal med en sådan sanktion. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

Om den enda påföljd som dömts ut är böter krävs det enligt 49 kap. 13 § RB prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom. Varningsstraff bör jämföras med ett bötesstraff i det hänseendet.

Eftersom varningsstraff ska utgöra en ungdomspåföljd ska den framgå av belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Gallringstiden för ungdomsvård och ungdomstjänst är fem år, i de fall gärningsmannen var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Varningsstraff ska enligt vårt förslag bara kunna dömas ut om den tilltalade var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Enligt vår bedömning bör gallringstiden vara densamma för varningsstraff som för andra ungdomspåföljder. Det kan noteras att gallringstiden för åtalsunderlåtelse gällande lagöverträdare under 18

är endast tre år. Det kan möjligen finnas anledning att i annat sammanhang överväga om det är en rimlig ordning att den är kortare än vad som gäller för ungdomspåföljderna.

Som vi beskriver i kapitel 2 kommer de processuella aspekterna på våra förslag att behandlas närmare i särskild ordning.