

26 Sluten ungdomsvård

26.1 Inledning

I vår översyn av ungdomspåföljderna ingår sluten ungdomsvård som en naturlig del. I våra direktiv anges specifikt två områden som bör övervägas närmare. Det gäller dels om det kan finnas behov av längre frihetsberövande för att möta även mycket allvarlig brottslighet, dels bättre möjligheter till kontroll och stöd den första tiden efter att frihetsberövandet upphör. I detta avsnitt överväger vi dessa två frågor närmare. Utredningen har inte funnit anledning att överväga några andra förändringar av sluten ungdomsvård.

26.2 Möjligheter till längre frihetsberövanden?

26.2.1 Bakgrund

Skalan inom vilken tiden för sluten ungdomsvård bestäms har en särskild funktion

I avsnitt 20.3.3 lämnas en redogörelse för gällande rätt beträffande sluten ungdomsvård. Enligt våra direktiv kan det gällande sluten ungdomsvård finnas behov av längre frihetsberövande för att möta även mycket allvarlig brottslighet. Vad vi har att överväga är sålunda om maximitiden för sluten ungdomsvård bör förlängas. Av betydelse är då den särskilda funktion som skalan inom vilken tiden för sluten ungdomsvård bestäms till har.

Har 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 bestämma påföljden till sluten ungdomsvård. Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst 14 dagar och högst fyra år (32 kap. 5 § andra stycket BrB).

Tillämpningen av sluten ungdomsvård är sålunda beroende av om det finns skäl för fängelse och vad ett fängelsestraff hade bestämts till.

Fängelse döms enligt 26 kap. 1 § BrB ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet.

Fängelse på viss tid får inte understiga 14 dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet får dock fängelse på viss tid bestämmas till högst 18 år. Detsamma gäller om det följer av bestämmelserna i 26 kap. 2 § om gemensamt straff för flera brott eller 26 kap. 3 § om vissa återfall i allvarlig brottslighet.

I 29 kap. 7 § BrB finns en särskild bestämmelse om unga lagöverträdare. För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år får inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 §, får dock dömas till fängelse i högst 14 år.

Till varje brott är knutet en straffskala, angiven i böter, i böter eller fängelse eller endast i fängelse. Genom straffskalan har lagstiftaren gett uttryck för hur allvarligt ett visst brott anses vara utifrån ett lagstiftningsperspektiv. Straffskalan ger med andra ord uttryck för vad som brukar kallas brottets abstrakta straffvärde. Inom ramen för straffskalan har därefter domstolen, för det enskilda brottet, att bestämma dess konkreta straffvärde. Även det ska mätas i antingen böter eller ett antal dagar, månader eller år av fängelse.

Skalan inom vilken sluten ungdomsvård kan bestämmas har inte denna funktion att uttrycka ett abstrakt straffvärde. I författningskommentaren till lagstiftningen anges följande om dess tillämpning.¹

I frågan om under vilken tid den tilltalade bör vara frihetsberövad i form av sluten ungdomsvård skall utgångspunkten vara den bedömning rätten gjort när den funnit att påföljden bör bestämmas till fängelse av viss längd. Detta innebär att rätten skall ha tagit hänsyn till samtliga bestämmelser som är relevanta vid bestämmandet av ett fängelsestraffs längd. Härutöver skall beaktas att den som döms till sluten ungdomsvård inte blir föremål för villkorlig frigivning. Det faktiska frihetsberövandet bör inte bli längre än vad det skulle ha blivit vid dom på fängelse. Finner rätten att tiden för frihetsberövandet kan bestämmas till lägst fjorton dagar och högst fyra år skall huvudregeln vara att påföljden bestäms till sluten ungdomsvård i stället för fängelse.

¹ Prop. 1997/98:96 s. 202.

Om rätten finner att straffvärdet avseende den aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövandet inte kan bestämmas till fyra år eller kortare tid utgör denna omständighet ett särskilt skäl enligt första stycket mot att döma den unge till sluten ungdomsvård. Det kan inte uteslutas att även andra situationer kan finnas då det måste anses finnas särskilda skäl som gör att påföljden inte skall bestämmas till sluten ungdomsvård. Huvudregeln skall dock vara att sluten ungdomsvård skall dömas ut i stället för fängelse då detta är möjligt.

Av allmänmotiveringen till reformen framgår att utgångspunkten vid bestämmandet av maximitiden var praktiska lämplighetsskäl. Regeringen konstaterade att verkställigheten ska ske vid sådana särskilda ungdomshem som avses i 12 § LVU. Införandet av den nya påföljden borde därför inte medföra att åldersstrukturen vid de särskilda ungdomshemmen förändrades i alltför stor utsträckning.² Enligt regeringen var det inte lämpligt att äldre personer, som åldersmässigt inte passar in vid de särskilda ungdomshemmen, placeras vid dessa hem. Med den utgångspunkten var det nödvändigt att ange en maximitid för frihetsberövandet. Maximitiden borde dock enligt regeringen sättas högt för att kunna omfatta även brottslighet med höga straffvärden och bestämmas med beaktande av de faktiska verkställighetstider efter villkorlig frigivning som förekom när ungdomar under 18 år dömdes för de allra grövsta brotten.

Om påföljden bör bestämmas till fängelse, så ska den enligt regleringen i 32 kap. ”i stället” bestämmas till sluten ungdomsvård. När samtliga förutsättningar för fängelse är uppfyllda för en lagöverträdare under 18 år, ska detta fängelsestraff som huvudregel ”ersättas” av sluten ungdomsvård under motsvarande tid som fängelsestraffet skulle ha blivit verkställt i anstalt efter en villkorlig frigivning. Maximitiden för sluten ungdomsvård kan sägas utgöra ett tak för hur långt fängelsestraff som på så sätt kan ”omvandlas”.

Hur tiden för sluten ungdomsvård ska bestämmas, avgörs sålunda uteslutande av hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut (efter beaktande av straffvärde och med avdrag för ungdomsreduktion och eventuella s.k. billighetsskäl) och därtill av hur lång tid den dömda skulle ha verkställt i anstalt innan det enligt huvudregeln blivit aktuellt med villkorligt frigivning. Om exempelvis fängelsestraffet (med beaktande av eventuella billighetsskäl och ungdomsreduktion enligt 29 kap. 7 § BrB) skulle ha bestämts till sex månader, så hade villkorligt frigivning skett efter

² Prop. 1997/98:96 s. 162.

fyra månader. Tiden för sluten ungdomsvård ska då bestämmas till fyra månader. Om fängelsestraffet skulle ha bestämts till sex år hade villkorligt frigivning skett efter fyra år. Tiden för sluten ungdomsvård ska då bestämmas till fyra år.

Enligt 32 kap. 5 § BrB ska inte sluten ungdomsvård väljas i vissa fall även om det följer av 30 kap. BrB att påföljden bör bestämmas till fängelse om det finns särskilda skäl däremot. Om rätten finner att straffvärdet avseende den aktuella brottsligheten är så högt att tiden för frihetsberövandet trots beaktande av ungdomsreduktionen inte kan bestämmas till fyra år eller kortare utgör det ett särskilt skäl mot att döma till sluten ungdomsvård.³ Om det fängelsestraff som brottsligheten motiverar (efter beaktande av eventuella billighets-skäl och ungdomsreduktion) är längre än sex år bestäms i stället påföljden i normalfallet till fängelse.

I domstolarna tillämpas påföljden sluten ungdomsvård regelmässigt på detta sätt. Vilket tillämpningsområde sluten ungdomsvård har beror då på med hänsyn till det "tak" som maximipåföljden fyra år sätter hur långa fängelsestraff domstolen som utgångspunkt anser bör dömas ut. Avgörande för tillämpningsområdet för sluten ungdomsvård blir då även straffskalorna för de enskilda brotten, dvs. vilka fängelsestider som kan dömas ut.

2009 års ändringar av straffskalan för fängelse

Tillämpningsområdet för sluten ungdomsvård är som utvecklas ovan beroende av hur långt fängelsestraff som annars hade dömts ut. Av betydelse blir då de möjligheter till längre tidsbestämda fängelsestraff som infördes den 1 juli 2009(prop. 2008/09:118).

Tidigare föreskrevs i 26 kap. 1 § BrB att fängelse på viss tid inte fick överstiga tio år. Som anges ovan föreskrivs numera att fängelse på viss tid får bestämmas till högst 18 år, om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet. Genom 2009 års lagändringar ändrades straffskalan för mord på så sätt att det numera föreskrivs att för mord döms till fängelse på viss tid i lägst tio år och högst 18 år eller på livstid. För de brott i brottsbalken, utöver mord, som det tidigare föreskrevs fängelse på både viss tid och livstid för, t.ex. människorov, grov mordbrand, grovt sabotage, grovt spioneri och folkrättsbrott, föreskrivs efter lagändringen fängelse på viss tid i högst 18 år eller på livstid. Detsamma gäller

³ Prop. 1997/98:96 s. 202.

folkmord enligt lagen (1964:169) om straff för folkmord och terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

Någon än högre straffskala med anledning av flerfaldig brottslighet eller återfall i allvarlig brottslighet infördes inte. Det tidsbestämda fängelsestraffet får sålunda bestämmas till högst 18 år även vid flerfaldig brottslighet eller återfall i särskilt allvarlig brottslighet.

För unga lagöverträdare infördes en särskild regel som utökade de dåvarande möjligheterna att döma ut tidsbestämda straff men som samtidigt innebar en inskränkning i dessa möjligheter i förhållande till vad som kom att gälla för vuxna lagöverträdare. För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år får inte, som huvudregeln i 26 kap. 7 § BrB är formulerad, dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet får dock dömas till fängelse i högst 14 år. Genom bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB om förhöjt maximistraff vid flerfaldig brottslighet kan därtill i likhet med tidigare ett tidsbestämt fängelsestraff för brott begångna före 21 års ålder uppgå till högst 14 års fängelse om det är fråga om flera allvarliga brott.

I allmänmotiveringen pekade regeringen på att livstidsstraffet numera bestäms till mellan 18 och 25 år och att en omvandling till ett tidsbestämt straff enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid inte möjliggör en omvandling till ett kortare straff än fängelse 18 år. Som skäl för höjningen anförde regeringen bl.a. att tröskeln mellan livstids fängelse och det längsta tidsbestämda straffet (10 år) var för stor.⁴ Regeringen anförde vidare att den dåvarande straffskalan inte möjliggjorde ett hänsynstagande till försvarande omständigheter i de fall brottet inte var så allvarligt att livstids fängelse var motiverat, och att proportionalitetsprincipen därför inte fick tillräckligt genomslag. Inte heller omständigheter i mildrande riktning kunde ges tillräckligt genomslag. Regeringen ställde sig därtill bakom det synsätt som Straffnivåutredningen, vars delbetänkande Straffskalan för mord (SOU 2007:90) låg till grund för förslagen, hade anført, nämligen att acceptansen för våld i samhället hade minskat och att det fanns ett större behov av att markera en strängare syn på våldsbrott.

Enligt regeringens mening framstod ett tidsbestämt straff på maximalt 18 år för mord som en väl avvägd nivå. Vid behov av att

⁴ Prop. 2008/09:118 s. 25.

döma strängare straff fanns enligt regeringen livstidsstraffet att tillgå.⁵ Samma principiella synpunkter ansågs göra sig gällande beträffande andra brott för vilket livstid var föreskrivet i straffskalan.

Gällande unga lagöverträdare konstaterade regeringen att det utan en särreglering skulle vara möjligt att döma ut 18 års fängelse för den lagöverträdare som gjort sig skyldig till brott före 21 års ålder. Det skulle innebära en i vart fall formellt sett kraftig höjning av det maximala straff som unga lagöverträdare kan dömas till. Regeringen fann att det förelåg behov av en särskild reglering för unga lagöverträdare.

Regeringen anförde i propositionen att en bevarad maxgräns på tio år för brott som någon begått före 21 års ålder skulle skapa en alltför stor tröskeeffekt i förhållande till brott någon begått efter 21-årsdagen.⁶ Vidare lyfte regeringen fram proportionalitetsintresset och anförde att detta intresse gäller också unga lagöverträdare, även om dessa i olika avseenden särbehandlas vid påföljdsbestämningen. Regeringen konstaterade att gällande bestämmelser och praxis beträffande straffreduktion för lagöverträdare under 21 års ålder skulle bestå, även efter reformen. Vidare skulle den befintliga möjligheten att döma ut 14 års fängelse vid flerfaldig brottslighet bestå, samtidigt som det fortsatt skulle saknas möjlighet att tillämpa ett förhöjt straffmaximum vid återfall.

Regeringen frågade sig därefter om proportionalitetsintresset kunde anses få ett tillräckligt genomslag vid straffmätningen för ungdomar vid mord och andra brott för vilket höjda tidsbestämda straff hade föreslagits, och anförde därefter:

För att kunna besvara denna fråga är det av intresse att undersöka hur straffmätningen görs när straffet för en vuxen lagöverträdare skulle ha blivit livstids fängelse och hur straffmätningen bör göras framöver med ett längsta tidsbestämt straff på 18 år för vuxna lagöverträdare.

I praxis finns flera exempel på hur straffmätningen för unga lagöverträdare gjorts vid mord i fall där straffet för en vuxen lagöverträdare skulle ha blivit livstids fängelse. Av denna praxis följer att domstolarna som utgångspunkt för ungdomsreduktionen oftast inte haft tio år, det längsta straff som unga lagöverträdare kan dömas till vid enstaka brott, eller 14 år, det längsta straffet vid flerfaldig brottslighet, utan i stället en nivå motsvarande eller närmare 18 år. Detta gäller såväl de som var fyllda 18 år men under 21 år vid brottet som de som var under 18 år vid brottet. Straffmätningen synes alltså utgå från en nivå som motsvarar eller ligger nära den kortaste tid som ett livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare kan omvandlas till.

⁵ A. prop. s. 27.

⁶ A. prop. s. 33.

En sådan praxis har goda skäl för sig. En ungdomsreduktion som i stället skulle räknas från det maximala straff som gäller för unga lagöverträdare skulle innebära att åldern beaktas dubbelt, att strafflängden skulle bli densamma oavsett om straffvärdet bedöms motsvara maximistraffet eller livstid och att unga lagöverträdare inte skulle kunna dömas till det maximala straff som gäller för gruppen. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att denna praxis gäller även framöver. Regeringens förslag om ett högsta tidsbestämt straff på 18 år för mord m.m. för vuxna lagöverträdare ansluter också väl till en sådan praxis.

Detta innebär samtidigt att det redan i dag kan uppstå situationer där straffet för t.ex. mord med hänsyn till straffvärdet och efter beaktande av den tilltalades ungdom bedöms motsvara ett fängelsestraff i mer än tio år. Motsvarande situationer kan uppkomma framöver med 18 år som högsta tidsbestämda straff för vissa brott. I bägge fallen kan det dessutom någon gång vara fråga om återfall i brott som rimligen bör kunna tillmätas betydelse vid straffmätningen utan att det handlar om att använda ett förhöjt straffmaximum. Dessa situationer kan uppstå främst vad gäller 20-åringar och när straffet för en vuxen skulle ha bestämts till livstids fängelse eller, framöver, ett högt tidsbestämt straff. Det kan dock inte uteslutas att sådana situationer kan uppkomma, beroende på omständigheterna i de enskilda fallen, även i fråga om yngre lagöverträdare. Om exempelvis domstolen finner att ett mord begånget av en person strax under 21 år är så allvarligt att straffet för en vuxen person skulle ha bestämts till livstids fängelse eller, med regeringens förslag, fängelse i 18 år skulle en straffreduktion i enlighet med praxis medföra ett fängelsestraff överstigande det högsta straffet i dag för enstaka brott, nämligen tio år.

Följaktligen kan det för närvarande i vissa fall saknas utrymme att göra en tillräckligt nyanserad straffmätning vid de allra allvarligaste brotten. Motsvarande blir fallet framöver med ett högt tidsbestämt straffmaximum för vuxna till 18 år, om samtidigt tio år behålls som det högsta straffet för personer som var under 21 år vid brottet. En konsekvens kan dessutom vara att straffet inte i tillräcklig mån kan differentieras mellan den som snart skulle fylla 21 år och den som var yngre.

Det anförda talade enligt regeringen för att ett längre fängelsestraff än tio år borde vara möjligt för ålderskategorin under 21 år. Regeringen tog i allmänmotiveringen upp skäl som hade framförts mot en sådan höjning. Bl.a. hade Åklagarmyndigheten framfört att det blir avsevärda skillnader i påföljdshänseende om någon begått ett brott strax före och strax efter det att han eller hon fyllt 18 år. För den som begått brottet före 18 års ålder ska som regel påföljden bestämmas till slutna ungdomsvård, med en maximitid om fyra år. Regeringen medgav att det sett för sig är en påtaglig

tröskeleffekt, mellan fyra års sluten ungdomsvård och ett fängelsestraff efter villkorligt medgiven frihet om drygt nio år. Regeringen hänvisade dock till att det finns en möjlighet att döma även de yngsta lagöverträdarna till fängelse om domstolen finner att tiden för frihetsberövandet inte kan bestämmas till fyra års sluten ungdomsvård eller kortare. Enligt regeringen är detta också något som sker i praxis.⁷ Vidare såg inte regeringen något behov av att ändra den maximala tiden för sluten ungdomsvård, med anledning av de ändringar som lades fram. Att sluten ungdomsvård ska kunna användas även vid mycket allvarlig brottslighet hade enligt regeringen beaktats vid utformningen av den påföljden och domstolen kunde dessutom, som redan nämnts, i undantagsfall välja ett fängelsestraff när sluten ungdomsvård inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd.

För att markera att ändringen inte var avsedd att förändra straffmätningen generellt för unga lagöverträdare knöts det höjda straffmaximumet (14 år) till brott med 18 år i straffskalan, medan tio år angavs som straffmaximum för övriga brott.

När det gällde sluten ungdomsvård kunde den utdömda tiden, inom ramen för nuvarande gränser för den påföljden, enligt regeringen komma att bli något längre än i dag för brott som omfattas av reformen och som innan reformen för en vuxen lagöverträdare hade blivit tio års fängelse men framöver ett längre tidsbestämt straff.⁸

Straffnivåutredningen gav i sitt delbetänkande Straffskalan för mord (SOU 2007:90), på vilket regeringen grundade sina förslag om höjda straffmaxima, uttryck för en delvis annan ståndpunkt gällande tillämpningen av den föreslagna straffskalan för ungdomar och hur den skulle förhålla sig till sluten ungdomsvård. Enligt utredningen borde det endast ”i yttersta undantagssituationer” kunna komma i fråga att döma till 14 års fängelse, varvid det då kunde förutsättas att brottet hade ägt rum relativt kort tid innan den unge skulle fylla 21 år.⁹ Utredningen konstaterade att den längsta tiden för sluten ungdomsvård med beaktande av att villkorlig frigivning inte ska ske motsvarar sex års fängelse i stränghet. Enligt utredningen innebar detta att den föreslagna utvidgningen av straffskalan för mord i praktiken knappast får något genomslag i de fall gärningsmannen inte uppnått 18 års ålder

⁷ A. prop. s. 35.

⁸ A. prop. s. 36.

⁹ SOU 2007:90 s. 165 f.

vid gärningstillfället. Utredningen anförde därefter att den tolkade sina direktiv så att det inte ingick att överväga några förändringar såvitt avser sluten ungdomsvård och att den därför inte tog ställning till frågan om det är motiverat att se över bestämmelserna om sluten ungdomsvård från den nu angivna synpunkten.

Särskilt om betydelsen av vårt förslag till villkorligt fängelse

I kapitel 9 föreslår vi en genomgripande reform av påföljdssystemet på så sätt att de icke frihetsberövande påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras. Domstolen ska i stället alltid i de fall straffvärdet inte är sådant att påföljden kan stanna vid böter bestämma påföljden till fängelse. I de fall fängelsestraffets längd och den tilltalades brottslighet inte utgör hinder mot det, ska fängelsestraffet dömas ut villkorligt. En förutsättning för att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska dock vara att det villkorliga fängelsestraffet kan förenas med en tilläggssanktion som är tillräckligt ingripande med hänsyn till fängelsestraffets längd och eventuell tidigare brottslighet.

Som vi föreslår och motiverar närmare i avsnitt 23.2 ska påföljderna för unga lagöverträdare (i första hand sådana som var under 18 år vid tidpunkten för brottet) som huvudregel bestämmas till en ungdomspåföljd i enlighet med vad som föreskrivs i 32 kap. BrB. Om det bedöms olämpligt vid tidpunkten för huvudförhandlingen att döma till en ungdomspåföljd främst i de situationer där den unge i tiden mellan brottet och huvudförhandlingen har hunnit bli betydligt äldre än 18 år ska påföljden bestämmas enligt de allmänna reglerna. Något krav på synnerliga skäl för att döma till fängelse kan därför inte som utvecklas i avsnitt 23.2.5 upprätthållas i det system vi föreslår. Kravet på synnerliga skäl ska i stället gälla för att döma till *ovillkorligt* fängelse i de undantagsfall då det inte är lämpligt att döma till en ungdomspåföljd.

I och med den nyordning som föreslås för vuxna lagöverträdare finns det inte längre förutsättningar att anknyta tillämpningen av sluten ungdomsvård till att det finns förutsättningar att döma till fängelse (dvs. att det finns synnerliga skäl för fängelse). Med våra förslag åsyftar vi dock inte att åstadkomma någon ändring vad gäller den restriktiva tillämpningen av sluten ungdomsvård. Vi föreslår därför att sluten ungdomsvård ska kunna dömas ut om det föreligger synnerliga skäl.

Den föreslagna ändringen syftar heller inte till att ändra det sätt på vilket tiden för sluten ungdomsvård bestäms. Den ska även framdeles bestämmas med hänsyn till brottslighetens straffvärde, förekomsten av eventuella billighetsskäl, den ungdomsreduktion som följer av 29 kap. 7 § BrB samt det faktum att det inte sker någon villkorligt frigivning från sluten ungdomsvård. Utgångspunkten ska också enligt den ordning vi föreslår vara det fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse hade valts som påföljd.

Med hänsyn till att vi föreslår att unga lagöverträdare som utgångspunkt ska undantas från reglerna om påföljder för vuxna, aktualiseras frågan huruvida det i vissa fall finns behov att döma unga lagöverträdare till ovillkorligt fängelse i stället för sluten ungdomsvård i de fall synnerliga skäl föreligger och det inte finns lämplighetsskäl som talar mot en ungdomspåföljd, eller om tvärtom tillämpningsområdet för sluten ungdomsvård kan anses heltäckande i dessa fall. Denna fråga har samband med frågeställningen huruvida maximitiden för sluten ungdomsvård bör höjas. Vi behandlar därför den frågan i våra överväganden nedan.

26.2.2 Maximitiden för sluten ungdomsvård bör inte höjas

Vår bedömning: Maximitiden för sluten ungdomsvård bör inte höjas.

Vårt förslag: Även i fortsättningen ska det finnas möjlighet att döma lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år till fängelse om sluten ungdomsvård inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde.

Utgångspunkter för våra överväganden

Sluten ungdomsvård kan tidsbestämmas till som längst fyra år. Eftersom det inte ska ske någon villkorlig frigivning kan det innebära ett frihetsberövande på just fyra år. Den senare delen av påföljdens verkställighet ska innefatta en utslussning. Utslussningen vilken ska rymmas inom verkställighetstiden ska som huvudregel innebära någon form av vistelse utanför ungdomshemmet. Som beskrivs närmare nedan i avsnitt 26.3.1 kommer

förutsättningarna för att utslussningsinsatser ska kunna göras utanför ungdomshemmet att öka.

Frågeställningen i detta sammanhang är om det finns behov av att döma ut en längre tids sluten ungdomsvård för att möta mycket allvarlig brottslighet. Att en del av det frihetsberövande straffet kan verkställas utanför ungdomshemmet i en utslussningsfas saknar betydelse i det sammanhanget.

En annan utgångspunkt för våra överväganden är att domstolarna så långt möjligt bör undvika att döma omyndiga lagöverträdare till fängelse i de fall straffvärdet och den tidigare brottsligheten påkallar en frihetsberövande påföljd.

Nuvarande ordning

Som beskrivs ovan utgår bestämmningen av tid för sluten ungdomsvård från det fängelsestraff som hade dömts ut om fängelse hade valts som påföljd. Eftersom det inte sker någon villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård ska dock en tredjedel dras bort från den längd som ett fängelsestraff hade bestämts till. Som återges ovan kan ett särskilt skäl mot att döma den unge till sluten ungdomsvård vara att straffvärdet är så högt att tiden för frihetsberövandet inte kan bestämmas till fyra år eller kortare.

Det fängelsestraff som skulle ha dömts ut vilket i sin tur avgör längden på sluten ungdomsvård och även om denna påföljd är tillämplig bestäms med utgångspunkt i straffvärdet och eventuella billighetsskäl. Enligt 29 kap. 7 § BrB ska därutöver den tilltalades ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen, om denne begått brott innan han fyllt 21 år.

I doktrinen har följande utgångspunkter för reduktionen angetts:¹⁰

Ålder	Straffnedsättning	Ungefärlig strafflängd
15 år	75–85 procent	1/5
16 år	65–75 procent	1/4
17 år	55–65 procent	1/3
18 år	45–55 procent	1/2
19 år	30–40 procent	2/3
20 år	20–30 procent	3/4

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2000 s. 421 tagit avstånd från en schematisk regel om en på levnadsålder grundad procentuell straffnedsättning i förhållande till straffvärdet. HD har härvid anfört att det vid långvariga fängelsestraff ofta kan vara rimligt att nedsätta straffet mera än vid kortare frihetsstraff eller bötesstraff, att brottslighetens art också kan vara av betydelse samt att de omständigheter som anges i 29 kap. 4 och 5 §§ också självfallet påverkar straffmätningen.

HD har oaktat sitt avståndstagande från en schematisk nedsättning de facto ofta tillämpat en reduktion som ansluter till vedertagna schabloner. De ovan angivna utgångspunkterna torde också vara allmänt vedertagna och tillämpade i såväl tingsrätt som hovrätt.¹¹

Det är också vedertaget att den slutliga avvägningen av straffets längd görs utifrån förhållandena i varje enskilt fall, där bl.a. den individuella mognaden spelar in. Storleken på reduktionen behöver heller inte vara densamma för den som vid tidpunkten för gärningen nyligen fyllt exempelvis 16 och den som i stället snart är 17 år, utan många domare torde tillämpa en mer glidande skala, där exempelvis nedsättningen för en 16-åring gärningsman görs med mellan 65 och 75 procent beroende på hans eller hennes specifika ålder.

¹⁰ Redovisad i Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2 uppl., 2007 s. 150.

¹¹ jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl. 2008 s. 209.

Betydelsen av 2009 års straffskalereform

Utgångspunkten för ungdomsreduktionen ska sålunda vara det straff som en vuxen lagöverträdare hade fått. Vad gäller de allvarligaste brotten finns det för lagöverträdare under 21 år en särskild begränsning, genom att livstids fängelse inte kan dömas ut. Tidigare var det längsta straffet som kunde dömas ut för denna åldersgrupp tio års fängelse (om det inte vara fråga om flerfaldig brottslighet). Efter lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2009 kan som beskrivs närmare i avsnitt 26.2.1 ovan 14 års fängelse dömas ut, om det för brottet är föreskrivet längre straff än tio års fängelse eller fängelse på livstid.

Frågan är då om reduktionen för en ung lagöverträdare ska ta sin utgångspunkt i det maximistraff som gäller för unga lagöverträdare (numera 14 år). Att det inte förhåller sig så framgår av förarbetena till 2009 års straffskalereform (se ovan avsnitt 26.2.1). Om en vuxen person för brottsligheten hade erhållit livstids fängelse eller 18 års fängelse, ska domstolen, enligt författningskommentaren, utgå från 18 år vid reduktionen.¹² På detta sätt har också reduktionen tillämpats i hovrättspraxis och även ansetts böra tillämpas i doktrinen.¹³

Enligt 4 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid får livstidsstraffet efter omvandling inte understiga det längsta tidsbestämda straff som får dömas ut, dvs. 18 år. Av 4 § samma lag framgår vidare att det vid prövning av omvandling särskilt ska beaktas den tid som den dömden har avtjänat, vad som av domen framgår om de omständigheter som legat till grund för straffmätningen, om det finns risk för återfall i brott av allvarligt slag, om den dömden har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömden har medverkat till att främja sin anpassning i samhället.

Flertalet av dessa omständigheter är sådana som inte kan beaktas om ett "hypotetiskt livstidsstraff" utgör utgångspunkt för beräkningen av ungdomsreduktion, eftersom det är omständigheter som inte har att göra med brottsligheten. Vid prövningen av omvandling av livstidsstraff ska dock domstolen beakta de omständigheter som har legat till grund för straffmätningen enligt den ursprungliga domen på livstids fängelse. Enligt vad som uttalas

¹² Prop. 2008/09:118 s. 52 f.

¹³ Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 12 augusti 2004 i mål B 1381-04 (det s.k. Hallandsåsmålet) och Svea hovrätts dom den 5 februari 2010 i mål B 8874-09 (det s.k. Sturebymålet) samt Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008 s. 212 f.

i förarbetena till omvandlingslagen ska någon omprövning av dessa omständigheter inte komma i fråga. Det anförs dock vidare att ett utdömt livstidsstraff kan avse brott av olika karaktär och svårhetsgrad. Vid en jämförelse mellan olika brott som föranlett fängelse på livstid, ska därför som huvudregel ett svårare brott leda till att längre tid avtjänas innan en ansökan om omvandling bifalls.¹⁴

HD har i NJA 2008 s. 579 I-III uttalat att de omständigheter som legat till grund för straffmätningen inte ger utrymme för mer än en mycket grov kategorisering inom det spann som en omvandling enligt förarbetena normalt ska ske till. I det fall en omvandling till 18 års fängelse inte anses möjlig på grund av brottets karaktär och svårhetsgrad torde enligt rättsfallen i allmänhet en strafftid om 21 års fängelse få anses tillräcklig med möjlighet att under särskilt försvårande omständigheter bestämma tiden till 24 års fängelse. I ett av rättsfallen (III) fann HD att redan utifrån att det var ett så kvalificerat mord som föranlett livstidsdomen och att livstidsstraffet även omfattade ekonomisk brottslighet av betydande straffvärde, kunde ett tidsbestämt straff inte sättas lägre än till fängelse 24 år.

Möjligen kan det ifrågasättas om utgångspunkten för ungdomsreduktionen alltid bör vara 18 år, om straffet hade bestämts till livstids fängelse för en vuxen lagöverträdare. Om brottsligheten är mycket allvarlig och därtill kanske flerfaldig kan det måhända redan vid domstillfället göras ett grundat antagande att ett omvandlat livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare snarare skulle ha bestämts till 21 eller till och med 24 år. En sådan tillämpning skulle ge ett genomslag för den differentiering inom livstidsstraffet som ansågs önskvärd i förarbetena till omvandlingslagen, även då åldern på den tilltalade utesluter ett livstidsstraff. Mot detta kan dock invändas att det skulle kunna anses rättsosäkert och straffrättsligt principiöst att grunda straffmätningen på ett osäkert hypotetiskt antagande till den tilltalades nackdel. Eftersom de i avsnitt 26.2.1 återgivna förarbetsuttalandena är så kategoriska, torde man under alla förhållanden kunna utgå från att domstolarna kommer att ha 18 år som utgångspunkt för ungdomsreduktionen, om brottet skulle ha föranlett ett livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare. Måhända kommer avsteg att göras vid helt exceptionellt allvarlig brottslighet.

Tidigare innan 2009 års lagändring hade domstolen endast två nivåer att använda sig av vid straffmätningen av de allvarligaste

¹⁴ Prop. 2006/06:35 s. 60.

brotten. Antingen var straffvärdet tio års fängelse, eller så var det livstid.

Den tröskel som tidigare fanns mellan dessa straff, innebar att utgångspunkten för ungdomsreduktionen inte kunde bli högre än tio år, i de fall straffvärdet inte motiverade livstids fängelse för en vuxen lagöverträdare.¹⁵ Numera när tidsbestämda straff kan uppgå till som högst 18 års fängelse kan sålunda utgångspunkten för ungdomsreduktionen oftare än tidigare bli straff som överstiger tio år, exempelvis 12, 14 eller 16 år. Huruvida ungdomsreduktionen kan utgå från mer än 18 års fängelse vid de allvarligaste brotten är däremot med hänsyn till de ovan refererade förarbetsuttalandena som sagt osäkert.

Det finns skäl för att höja maximitiden för sluten ungdomsvård

Frågan är om den ändrade straffskalan eller andra skäl påkallar att sluten ungdomsvård bör kunna dömas ut på längre tid än fyra år.

För en 15-åring skulle ett brott, som för en vuxen lagöverträdare hade lett till 18 års fängelse, föranleda ett fängelsestraff på ca tre år och sex månader enligt dagens reduktionssystem (1/5 av strafflängden). Efter beaktande av att det inte sker någon villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård blir tiden för sluten ungdomsvård cirka två år och tre månader. För en 16-åring leder motsvarande beräkning till sluten ungdomsvård på tre år. Med ett bibehållande av dagens system för ungdomsreduktion är det svårt att se att det för 15- eller 16-åringar någonsin kan anses påkallat att döma ut så långa frihetsberövande påföljder att dagens maximitid för sluten ungdomsvård inte utgör en tillräckligt lång tid.

En 17-åring ska enligt den kvotmässiga ungdomsreduktionen (som gäller enligt en stadgad praxis) få 1/3 av strafftiden för en vuxen lagöverträdare. Med utgångspunkten 18 års fängelse blir strafftiden efter ungdomsreduktionen sex år. Efter beaktande av att det inte sker villkorlig frigivning bör då tiden för sluten ungdomsvård bestämmas till fyra år. Med en sådan beräkning skulle därför även för den allvarligaste brottsligheten sluten ungdomsvård med dagens maximitid "räcka till" även för 17-åriga lagöverträdare.

Det är dock inte självklart att ungdomsreduktionen för en 17-åring alltid bör ske till 1/3 av vad en vuxen lagöverträdare hade dömts till. Om 17-åringen exempelvis endast hade någon månad

¹⁵ Se bl.a. Svea hovrätts dom den 5 februari 2010 i mål B 8874–09 (det s.k. Sturebymålet).

kvar till 18-årsdagen när brottet begicks bör måhända en mindre reduktion göras. I många sådana fall torde i praxis i dag reduktionen närma sig den som enligt praxis ska göras för en 18-åring, för att inte små ålderskillnader ska leda till orimliga tröskeeffekter. Om ungdomsreduktionen görs med 55 procent för den som närmast sig 18-årsdagen vid brottstidpunkten uppgår det reducerade fängelsestraffet med tillämpning av 29 kap. 7 § BrB till åtta år om fängelsestraffet för en vuxen hade bestämts till 18 år. Efter beaktande av att det inte sker någon villkorlig frigivning borde sluten ungdomsvård bestämmas till fem år och tre månader. Eftersom det inte är möjligt torde domstolen i ett sådant fall i stället bestämma påföljden till åtta års fängelse.

Detta exempel visar att det i vissa fall möjligen kan finnas behov av att höja maximitiden för sluten ungdomsvård, om man i möjligaste mån vill undvika att omyndiga lagöverträdare döms till långa fängelsestraff.

Ovan diskuterar vi huruvida utgångspunkten för ungdomsreduktionen alltid bör vara 18 års fängelse i de fall en vuxen lagöverträdare hade dömts till livstids fängelse. Om domstolarna i vissa fall skulle utgå från 21 eller möjligen även 24 år vid ungdomsreduktionen, skulle sluten ungdomsvård i vissa ytterligare fall inte gå att använda som alternativ till fängelse, eftersom det reducerade straffmättningsvärdet skulle vara för högt. Som vi anför ovan är det dock osäkert om en sådan tillämpning överhuvudtaget skulle bli aktuell.

Vad som därtill kan anmärkas är att den ungdomsreduktion som detta resonemang utgår från inte är lagfäst såvitt avser hur stor den ska vara och att kommande förändringar i praxis skulle kunna innebära en mindre generös ungdomsreduktion.

En höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård skulle sålunda kunna motiveras utifrån att påföljden då skulle kunna användas även vid den allra allvarligaste brottsligheten då den unge vid brottstillfället hör till de äldre inom åldersgruppen 15–17 år.

En höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård skulle kunna stanna vid en ny maximitid om sex år. Om utgångspunkten för ungdomsreduktionen vid de allvarligaste brotten är 18 års fängelse (dvs. vad en vuxen lagöverträdare hade dömts till) skulle en maximitid för sluten ungdomsvård om sex år vara tillräcklig även i de fall reduktionen skulle ske med något mer än hälften av straffvärdet, dvs. i sådana situationer då den unge närmast sig 18-årsdagen vid tidpunkten för brottet. I sådana fall skulle sluten

ungdomsvård med hänsynstagande till att det inte sker någon villkorlig frigivning kunna bestämmas till fem år och tre månader. En maximitid på sex år skulle sålunda även kunna ”räcka till” för brott som bedöms som något allvarligare än så. Om sluten ungdomsvård ska vara tillämplig även för de fall domstolen skulle utgå från ett tidsbestämt livstidsstraff väsentligt överstigande 18 år vid ungdomsreduktionen, skulle emellertid en högre maximitid än sex år vara erforderlig för att täcka in alla tänkbara fall.

Skälen för att höja maximitiden är inte så starka

En höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård kan såsom systemet är konstruerat enligt vår bedömning endast motiveras på den grunden att den gällande ordningen gör att sluten ungdomsvård inte kan väljas vid de allra allvarligaste brotten och att omyndiga lagöverträdare därför i stället döms till fängelse. Det kan dock ifrågasättas om det – utifrån denna utgångspunkt – finns något större behov av en sådan lagändring.

Den etablerade praxis som finns för ungdomsreduktion gällande lagöverträdare i åldersgruppen 15-17 år innebär att fyra års sluten ungdomsvård är en tillräckligt ingripande påföljd, även vid mycket allvarlig brottslighet.

Sluten ungdomsvård är såsom påföljd förbehållen den allra allvarligaste brottsligheten. Ändå bestäms påföljden i de allra flesta fall till tider som långt understiger maximum. Av statistik från Statens institutionsstyrelse framgår, gällande samtliga intagningar för verkställighet under åren 1999–2011, att 14 procent togs in för att avtjäna en påföljdstid på mer än ett år men mindre än tre år. Strax under två procent togs under perioden in för att avtjäna en påföljdstid på mer än tre år men mindre än fyra år. Antalet ungdomar som togs in för att avtjäna den maximala påföljdstiden om fyra år uppgick till endast tio under hela tolvårsperioden, motsvarande under en procent av antalet intagna under denna period.¹⁶

I de flesta av dessa fall har visserligen påföljden bestämts utifrån den tidigare gällande ordningen, där maximistraffet för en vuxen lagöverträdare som längst kunde bestämmas till tio år i de fall det inte var motiverat med livstids fängelse. Enligt den ordning som gäller efter den 1 juli 2009 kan visserligen ungdomsreduktionen

¹⁶ Enligt särskild statistik som utredningen inhämtat från SIS.

utgå från en mer differentierad straffvärdebedömning, till och med 18 års fängelse. Som vi anför ovan kan det i vissa fall leda till att en längre tids sluten ungdomsvård bedöms erforderlig än tidigare för att motsvara brottslighetens straffvärde.¹⁷ Den omständigheten att tyngdpunkten för de intagnas påföljdstider på ett tydligt sätt finns i den undre halvan, talar dock med styrka för att möjligheterna till en mer differentierad straffvärdebedömning för de allvarligaste brotten endast i ett fåtal fall kommer att innebära att sluten ungdomsvård inte kan väljas som påföljd.

Redan i tiden innan den reform som trädde i kraft den 1 juli 2009 kunde den situationen uppkomma att straffvärdet var så högt på grund av att en vuxen lagöverträdare skulle ha dömts till livstids fängelse att maximitiden för sluten ungdomsvård inte räckte till. I förarbetena anvisas då den vägen att i stället döma till fängelse. Fängelse för lagöverträdare under 18 år är dock mycket sällsynt. Exempelvis år 2010 dömdes det till fängelse i 18 fall där lagöverträdare var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet.¹⁸ I samtliga dessa fall hade den unge fyllt 17 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Det finns också anledning att utgå ifrån att flertalet av dessa fyllt 18 år vid lagföringen, varför sluten ungdomsvård inte ansågs helt adekvat.

Det finns starka skäl mot att höja maximitiden för sluten ungdomsvård.

Även om utslussningen från sluten ungdomsvård särskilt efter de lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2011 innebär att påföljden i de flesta fall delvis kommer att kunna verkställas utanför det särskilda ungdomshemmet, torde en dom på viss tids sluten ungdomsvård i vissa fall kunna innebära institutionsvistelse under hela eller största delen av den tiden. Det finns i dag inga förebilder till så långa vistelser på ett särskilt ungdomshem som skulle kunna bli aktuella om maximitiden för sluten ungdomsvård förlängs, eftersom en placering med stöd av LVU aldrig torde gälla den boendeformen under så lång tid. Det är därför oklart vilka effekter en så lång vistelse skulle ha på den unge. Därtill skulle det ställas stora krav på det särskilda ungdomshemmet att fylla en så långvarig vistelse med lämpligt innehåll.

¹⁷ Något sådant genomslag framgår dock inte gällande statistiken för intagna 2010–2011.

¹⁸ Enligt särskild statistik som Brå tagit fram till utredningen.

De särskilda ungdomshemmen är avsedda att användas för just unga personer. Huvuddelen av de intagna på hemmen är placerade enligt LVU eller SoL och ingen av de ungdomarna är äldre än 21 år. Redan som påföljden sluten ungdomsvård i dag är konstruerad kan intagna som ska avtjäna en sådan straffrättslig påföljd vara äldre än huvuddelen av dem som är placerade på ungdomshemmet. Eftersom det är åldern vid brottstillfället att den unge då är under 18 år som är avgörande för om sluten ungdomsvård är tillämplig finns det teoretiskt ingen övre gräns för hur gammal den som döms till påföljden kan vara (annat än preskriptionsbestämmelserna). Den tilltalades ålder vid lagföringen kan dock enligt 32 kap. 5 § BrB utgöra särskilda skäl mot att bestämma påföljden till sluten ungdomsvård.

I praktiken döms knappast några lagöverträdare som har hunnit fylla mer än 18 år till sluten ungdomsvård. Av statistik från SiS gällande åldern på den dömda vid intagningen (under åren 1999–2011) framgår att 3 procent var 15 år, 17 procent var 16 år, 46 procent var 17 år, 30 procent var 18 år, 3 procent var 19 år och endast ett mycket litet fåtal hade hunnit fylla 20 år.

En påföljds längd på fyra år innebär dock att den som är 18 år vid intagningen har hunnit bli 22 år i slutet av verkställigheten. Det kan även förekomma att 19-åringar tas in för verkställighet, vilket innebär att SiS i dag kan ha att hantera personer som är 23 år vid slutet av verkställigheten.¹⁹

De argument som anfördes i förarbetena för att föreskriva en maximitid för sluten ungdomsvård att påföljden inte bör innebära att åldersstrukturen på de särskilda ungdomshemmen förändras i alltför stor inriktning²⁰ har enligt vår mening fortfarande betydande tyngd. Om maximitiden för sluten ungdomsvård höjdes till sex år, skulle det innebära att vissa dömda kunde vara 24 år eller i sällsynta undantagsfall till och med 25 år vid slutet av verkställigheten. Även om det skulle vara fråga om endast få personer per år så vore det en olämplig förskjutning av åldersstrukturen. Vår bedömning är att det kan verka menligt på behandlingsinsatserna och verksamheten i övrigt på de särskilda ungdomshemmen om vissa av de intagna är betydligt äldre än de övriga. Därtill är inte SiS verksamhet och

¹⁹ Svea hovrätt har i dom den 23 november 2010 (mål 7497/10) bestämt påföljden i två fall till fängelse i stället för sluten ungdomsvård med motiveringen att de tilltalade skulle vara föremål för sluten ungdomsvård till dess att de blir mellan 22 och 23 år om den påföljden valdes och att detta inte skulle vara lämpligt.

²⁰ Prop. 1997/98:96 s. 162.

insatser anpassade till personer som är mer att betrakta som vuxna än som ungdomar.

Om det samtidigt förekommer personer i åldern 23–24 år som verkställer lika allvarlig brottslighet på särskilt ungdomshem respektive fängelse, med den enda skillnaden att de som dömts till sluten ungdomsvård begått brottet strax före 18-årsdagen medan de som dömts till fängelse begått brottet strax efter 18-årsdagen, skulle intrycket förstärkas att det finns parallella påföljdssystem för personer som i mångt och mycket kan inrymmas i samma grupp av unga lagöverträdare.

En höjning av maximitiden skulle därtill kunna medföra icke avsedda effekter och få ett större genomslag i längre påföljdstider än vad som kan motiveras utifrån syftet att undvika fängelse för omyndiga lagöverträdare också vid mycket allvarlig brottslighet. Införandet av sluten ungdomsvård innebar en s.k. net widening effekt, på så sätt att fler underåriga kom att dömas till sluten ungdomsvård än som tidigare hade dömts till fängelse och att de frihetsberövande tiderna blev längre.²¹ På samma sätt kan det möjligen befaras att en ökning av maximitiden för sluten ungdomsvård kan komma att leda till att påföljdstiderna blir generellt längre eftersom påföljden kan bestämmas till längre tid utan att den hamnar i det översta spannet. Därtill kan det finnas skäl att anta att domstolen ibland väljer maximitiden för sluten ungdomsvård i stället för ett fängelsestraff, även om straffmätningvärdet efter beaktande av att det inte sker någon villkorlig frigivning något överstiger fyra år. Om maximitiden höjs kan därför påföljdstiderna även av det skälet bli längre än i dag. En höjning av maximitiden för sluten ungdomsvård kan sålunda innebära en inte obetydlig repressionsökning och betydande ökning av kostnaderna för verkställigheten.

I de förhållandevis få fall där fyra års sluten ungdomsvård inte skulle räcka till skulle det vara fråga om personer som var relativt nära 18-årsdagen när brottet begicks. Med hänsyn till den inriktning som finns på de särskilda ungdomshemmen framstår det som lämpligare att påföljden i sådana fall bestäms till fängelse. Det bör i det sammanhanget beaktas att Kriminalvården har större resurser, erfarenhet och kompetens än Statens institutionsstyrelse att hantera så pass långa frihetsberövande påföljder. Kriminalvården

²¹ Se SOU 2004:122 s. 445 f.

har också särskilda ungdomsavdelningar som är särskilt inriktade och anpassade till unga myndiga lagöverträdare.

Slutsats

Sammantaget finner vi att det inte finns tillräckliga skäl att höja maximitiden för sluten ungdomsvård.

Om sluten ungdomsvård inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde får påföljden i stället bestämmas till fängelse

Som vi anför i avsnitt 23.2.3 föreslår vi att lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år som huvudregel alltid ska dömas till en ungdomspåföljd. Om maximitiden för sluten ungdomsvård inte höjs, kommer det även framgent att finnas behov av att kunna döma lagöverträdare under 18 år till fängelse, eftersom straffvärdet kan vara så högt att fyra års sluten ungdomsvård inte räcker till för att det ska bli en tillräckligt ingripande påföljd. Någon ändring i detta avseende anser vi inte bör ske. Det bör därför föreskrivas i bestämmelsen om sluten ungdomsvård att påföljden ska bestämmas till fängelse om straffvärdet är så högt att sluten ungdomsvård inte är en tillräckligt ingripande påföljd.

26.3 Behov av bättre möjligheter till kontroll och stöden första tiden efter frihetsberövandet?

26.3.1 Bakgrund

De ungdomar som frigges efter sluten ungdomsvård har ofta betydande behov av insatser

De ungdomar som döms till sluten ungdomsvård har ofta behov av behandlingsinsatser både under och efter institutionsvistelsen. Detta hänger samman med den särskilda problembilden för denna grupp av ungdomar.

De ungdomar som begår mycket allvarliga brott och som återfaller i allvarlig brottslighet har ofta stora personliga problem, såsom psykiska besvär, neuropsykiatriska funktionshinder och

drogmissbruk. Därtill finns det ofta en social problematik kopplad till i första hand familjesituationen och föräldrarnas bristande förmåga att ge den unge omsorg och uppfostran. Huvuddelen av dem som döms till sluten ungdomsvård är sålunda i behov av stora insatser gällande vård och påverkan. Den personliga och sociala problembilden skapar riskfaktorer för fortsatt brottslighet som kan behöva motverkas genom insatser under en betydande tid. Detta är förhållanden som framgår av den stora utvärdering som gjordes efter införandet av sluten ungdomsvård.²²

Bilden bekräftas av den kartläggning som SiS gjorde år 2008 av ungdomars behandlingsbehov efter frigivning från sluten ungdomsvård.²³ Kartläggningen bygger på en genomgång av dokumentation (utredningar, risk- och behovsbedömningar) samt institutionspersonalens bedömning av den unges behov av insats, innehåll och omfattning inom nio specifika områden. Totalt femton ungdomar ingick i kartläggningen. Av kartläggningen framgick bl.a. att ungdomarnas problematik var mycket varierad. Det förekom exempelvis olika former av neuropsykiatriska funktionshinder, depression, sexuell förövarproblematik, låg frustrationströskel, koncentrations-svårigheter, oförmåga till konstruktiv problemlösning, missbruk, kriminell identitet samt extremistiska åsikter. Några ungdomar hade en aggressiv och negativ inställning till sin omgivning samt förnekade brott och såg ingen anledning att ändra sin livsföring. Majoriteten av ungdomarna umgicks främst med antisociala kamrater och hade svårigheter att knyta nya prosociala kontakter. Några ungdomar var lättpåverkade, handlade utifrån sina impulser och hade svårigheter att förutse konsekvenser av sina handlingar. Vissa ungdomar hade exempelvis svårigheter att kontrollera sitt humör vilket kunde resultera i våldsyttningar. I några fall hade brotten begåtts under drogpåverkan. Ett fåtal ungdomar medicinerade för sina problem, t.ex. för depression.

Majoriteten av ungdomarna bedömdes ha behov av individuell samtalsterapi. Nio av de femton ungdomarna ansågs behöva någon form av missbruksbehandling. Majoriteten av ungdomarna hade behov av omfattande insatser gällande utbildning/arbete. Ungdomarna bedömdes vara i behov av en kvalificerad kontaktperson som kunde ledsaga dem till skola/arbete och kontrollera att planeringen fullföljdes. Majoriteten av ungdomarna och deras

²² SOU 2004:122 s. 500 ff.

²³ Uppgifter som inhämtats av utredningen från SiS.

familjer ansågs behöva familje- och nätverksarbete. Ett fåtal ungdomar var i behov av vidare placering på familjehem.

De ungdomar som frigges efter sluten ungdomsvård återfaller ofta i brott

Flera undersökningar visar att de ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård ofta återfaller i brott.

I studien Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive sluten ungdomsvård²⁴ har Tove Pettersson, docent i kriminologi vid Stockholms universitet, jämfört återfall i brott bland ungdomar som dömdes till fängelse under åren 1991–1998 och till sluten ungdomsvård under åren 1999–2003. Vad som har undersökts är lagförda återfall tre år efter en dom på fängelse eller sluten ungdomsvård. Studien visar att återfallsfrekvensen var högre i den grupp som hade dömts till sluten ungdomsvård jämfört med den grupp som hade dömts till fängelse. Grupperna är dock inte helt jämförbara eftersom sluten ungdomsvård inte bara ersatte fängelse utan även kom att omfatta grupper som tidigare inte dömdes till fängelse.

Av intresse i detta sammanhang är i första hand återfallsfrekvensen i den grupp som verkställt sluten ungdomsvård. Därtill är av intresse vilken brottsbelastning som finns hos dem som för första gången döms till sluten ungdomsvård. Av studien framgår i det avseendet bl.a. följande (gällande åren 1999–2003).

Av dem som dömts till sluten ungdomsvård hade 82 procent tidigare blivit lagförda, med i genomsnitt 2,4 lagföringar. 73 procent hade blivit lagförda genom dom, med i genomsnitt 1,5 domar. 50 procent hade lagförts för våldsbrott, 54 procent för stöldbrott och 15 procent för narkotikabrott.

Av dem som hade dömts till sluten ungdomsvård lagfördes på nytt (dvs. återföll i brott) 78 procent med i genomsnitt 2,4 lagföringar. Andelen som lagfördes på nytt genom dom uppgick till 68 procent, med 1,6 lagföringar. Andelen som dömdes till sluten ungdomsvård eller fängelse med anledning av återfallet, uppgick till 50 procent.

I många fall återföll den unge efter domen på sluten ungdomsvård och dömdes till fängelse/sluten ungdomsvård på nytt innan

²⁴ Pettersson, Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive sluten ungdomsvård, SiS-rapport 2/10, Statens institutionsstyrelse, 2009.

den första domen hade verkställts. Andelen som återföll och dömdes till fängelse/sluten ungdomsvård inom ett år efter domen på sluten ungdomsvård uppgick till 41 procent.

Statistik från Brå utvisar en liknande bild. Brå har återfallsstatistik fram till år 2004.²⁵ Av de totalt 145 personer som dömdes till sluten ungdomsvård under 2004 hade 75 procent på nytt lagförts för nya brott inom tre år. För år 2003 var andelen 78 procent, för år 2002 var den 73 procent och för år 2001 var den 75 procent.

Många lämnar verkställigheten av sluten ungdomsvård utan att det vidtas några ytterligare åtgärder

Utifrån SiS statistik för åren 1999–2011, gällande utslussning och planering för frigivning²⁶, framgår i vilken utsträckning det sker planering för åtgärder och därefter genomförs åtgärder efter frigivningen från sluten ungdomsvård. Under de senaste åren har en behandlingsplan upprättats för de allra flesta ungdomar (mellan 96 och 100 procent) som verkställer sluten ungdomsvård. Socialtjänsten har deltagit i behandlingsplaneringen i ungefär 75 procent av fallen. Orsaken till att socialtjänsten ibland inte deltar är bland annat att den unge inte önskat kontakt eller beroende på ointresse från socialtjänsten.

Av statistiken framgår att andelen ungdomar med planering för utslussning tenderar att minska, från 80 till 64 procent mellan 2005 till 2009. Exempel på utslussningsinsatser är praktikplats utanför institutionen, aktiviteter med kontaktman, överflyttning till öppnare boende, familjehemsboende, stödinsatser enligt LSS, obevakade permissioner och samtalskontakt med andra vårdgivare. 2010 ökade andelen igen till 84 procent men återgick 2011 till 65 procent. De senaste åren har SiS arbetat med att tydligare definiera utslussning som särskilda kvalificerade åtgärder till exempel arbetspraktik, extern skolgång eller placering i HVB-hem, i stället för allmänt frigivningsförberedande insatser. Detta försvårar en jämförelse med tidigare år. Socialtjänsten hade deltagit i majoriteten av utslussningsplaneringarna för de ungdomar som hade en planering.

²⁵ Att det inte finns färskare statistik beror på att Brå har dels en uppföljningsperiod på tre år, dels en lika lång buffertperiod för att alla lagföringsbeslut ska komma med.

²⁶ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från SiS.

Det är vanligast (en övervägande majoritet) att ungdomarna flyttar hem till sitt föräldrahem/ ursprungshem vid frigivningen. 12 procent av de äldre ungdomarna har eget boende. En större andel (knappt 25 procent) av 15–17 åriga ungdomar får fortsatt vård, både enligt LVU inom SiS men även på familje-/HVB-hem.

Av mätningarna framgår att en tredjedel av ungdomarna saknade planerade behandlingsinsatser vid frigivning. Ungdomarna som hade någon form av behandlande insats fick t ex psykologsamtal, missbruksbehandling eller kontakt med socialtjänsten, vanligtvis i kombination med förordnande av kontaktman.

Som omnämns nedan har det numera införts nya bestämmelser om utslussning som syftar till att förbättra planeringen i samband med och efter frigivningen.

De nya reglerna om förbättrad utslussning

Den 1 augusti 2011 trädde det i kraft nya bestämmelser i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård som givit SiS en större och delvis annorlunda roll vid utslussning av unga som dömts till sluten ungdomsvård (prop. 2010/11:107 Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård). Bestämmelserna syftar till att förbättra verkställigheten och öka möjligheterna till successiv utslussning under kontrollerade former.

I förarbetena konstateras att det är väl känt att övergången mellan institution och frihet är en kritisk tidpunkt då risken för återfall är hög. Vidare anføres det att ett väl fungerande samarbete mellan SiS och socialtjänsten under hela verkställighetstiden utgör en viktig förutsättning för att åtgärder som inleds under verkställigheten också följs av insatser efter frigivningen.²⁷ Enligt förarbetena är den största utmaningen för den framtida utformningen av verkställigheten av sluten ungdomsvård att finna de rätta formerna för samarbetet mellan SiS och socialtjänsten för att få till stånd ett strukturerat utslussningsarbete så att den dömdes anpassning till samhället främjas.

Redan tidigare hade det föreskrivits i förordning att en behandlingsplan skulle upprättas för den som döms till sluten ungdomsvård. För att tydliggöra betydelsen av att verkställigheten och förberedelserna inför frigivningen får en utformning anpassad till den dömdes behov av åtgärder, borde enligt regeringen kravet på en

²⁷ Prop. 2010/11:107 s. 12.

individuellt utformad verkställighetsplan anges i lag.²⁸ Sålunda föreskrivs numera i 3 § LSU att en individuellt utformad verkställighetsplan ska upprättas för den dömde.

Regeringen anförde vidare i förarbetena att den senare delen av verkställigheten av sluten ungdomsvård bör inriktas på konkreta insatser som underlättar den kritiska övergången från institution till ett liv i frihet. Det var enligt regeringens mening inte möjligt att ange en generell tidpunkt när de olika åtgärderna ska inledas och heller inte alla de olika åtgärder som kan komma i fråga. I förberedelserna inför frigivningen bör ingå att särskilt beakta den dömdes behov av att vistas utanför ungdomshemmet. Enligt regeringens mening borde det i normalfallet innebära att det under utslussningen sker någon form av kvalificerad insats utanför det särskilda ungdomshemmet.²⁹ Förberedelserna kan röra olika områden, t.ex. utbildning, praktik, bostad och fritidsaktiviteter. När det bedöms som en lämplig åtgärd bör det i det enskilda fallet vara möjligt att under utslussningen placera den dömde i eget boende eller i föräldrahemmet. Enligt regeringen bör dock denna möjlighet tillämpas restriktivt, så att innehållet i den frihetsberövande påföljden inte urholkas. Vid mycket korta strafftider finns det inte alltid utrymme för några längre vistelser utanför ungdomshemmet under verkställigheten. Lagregleringen som syftade till en förbättrad utslussning formulerades därför på så sätt att den dömde under den senare delen av verkställigheten genom konkreta åtgärder ska förberedas för ett liv i frihet.³⁰

Regeringen konstaterade att det är ytterst få av dem som döms till sluten ungdomsvård som blir föremål för placeringar utanför de särskilda ungdomshemmen. Enligt regeringen var det rimligt att anta att det berodde på oklarheter i ansvarsfördelningen mellan SiS och socialtjänsten. För att tydliggöra SiS ansvar för verkställigheten och att den myndigheten bör finansiera placeringar utanför anstalt fram till dagen för frigivning, föreskrivs numera genom lagändringen att verkställigheten ska planläggas och genomföras *efter samråd* med socialnämnden (i stället för tidigare *i nära samarbete med socialnämnden*).³¹

Regeringen anförde att de ungdomar som avtjänar sluten ungdomsvård har gjort sig skyldiga till mycket allvarlig brottslighet

²⁸ A. prop. s. 15.

²⁹ A. prop. s. 15.

³⁰ A. prop. s. 16.

³¹ A. prop. s. 18.

och att många av dem också har missbruksproblem. För att få till stånd ett effektivt återfallsförebyggande arbete inom ramen för verkställigheten är det enligt vad regeringen anförde inte endast viktigt att utslussningen är väl planerad och strukturerad utifrån den dömdes behov av vård och behandling. Utslussningen måste enligt propositionen ske under kontrollerade former eftersom det är nödvändigt för att verkställigheten inte ska urholkas och kravet på samhällsskydd eftersättas. Regeringen hänförde sig till de goda erfarenheter som fanns inom Kriminalvården att använda elektronisk kontroll som alternativ till kortare fängelsestraff och vid utslussning från längre fängelsestraff. Regeringen bedömde att det finns goda möjligheter att uppnå liknande resultat gällande bl.a. minskad grad av återfall inom ramen för sluten ungdomsvård. SiS borde därför enligt regeringen få använda elektroniska hjälpmedel för att kontrollera var den dömda befinner sig under verkställigheten av sluten ungdomsvård, något som borde ge fler möjlighet att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet under kontrollerade former.³²

I den departementspromemoria som låg till grund för lagstiftningen³³ hade det föreslagits att elektronisk övervakning skulle få användas för att kontrollera att den dömda befinner sig i bostaden. Regeringen konstaterade att den stationära tekniken numera kan kompletteras med positioneringsteknik, som gör det möjligt att i realtid eller i efterhand följa hur den övervakade förflyttar sig, genom utnyttjande av GPS-systemet. Regeringen delade den uppfattning som framförts av några remissinstanser, att övervakningen borde ha ett bredare användningsområde och inte begränsas till boendet. Vid vistelse utanför ungdomshemmet kan det enligt vad regeringen anförde finnas skäl att använda elektroniska hjälpmedel för att kontrollera villkor, t.ex. att den dömda befinner sig på en viss plats en bestämd tidpunkt. Det skulle enligt regeringen i fler fall än tidigare kunna möjliggöra placering i familjehem, utbildning eller praktikplats utanför institutionen. Regeringen framhöll att man dock inte fick ha någon övertro på den elektroniska övervakningen, bl.a. eftersom den kan falla eller sättas ut spel, men att den borde ses som ett hjälpmedel för att få till stånd en kontrollerad utslussning.

³² A. prop. s. 19.

³³ Ds 2009:9, Förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård och ändrade gallringsregler i belastningsregistret.

Regeringen anförde vidare att avsikten inte var att den elektroniska övervakningen skulle ersätta viktiga personliga kontakter. Inför varje beslut ska därför en bedömning ske med utgångspunkt i SiS:s behov av kontroll och den dömdes individuella förutsättningar att leva upp till kraven vid vistelsen utanför hemmet. Om kontroll kan ske genom exempelvis medföljande personal eller inom skolverksamheten saknas det enligt propositionen i regel behov av elektronisk övervakning. Det kan däremot bli aktuellt t.ex. vid praktiktjänstgöring. Den elektroniska övervakningen skulle enligt regeringen uppfattas som ett riskreducerande hjälpmedel för att fler ska kunna slussas ut under kontrollerade former.

Vad gäller den närmare utformningen anförde regeringen att det bl.a. mot bakgrund av den snabba teknikutvecklingen varken var möjligt eller lämpligt att i detalj reglera hur övervakningen skulle gå till.³⁴ Lärdomar borde kunna dras både från Kriminalvårdens verksamhet och från polisens arbete med att införa elektronisk övervakning vid vissa kontaktförbud. Regeringen konstaterade att övervakningen måste bygga på att den dömda frivilligt sätter på sig utrustningen. Om den dömda inte vill medverka kan följden bli att han eller hon inte beviljas tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet.

Mot bakgrund av bl.a. syftena med den elektroniska övervakningen och att det ska göras en behovsprövning i varje enskilt fall fann regeringen att den var proportionerlig med hänsyn till syftet och förenlig med regeringsformens krav på skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

I lagstiftningsärendet infördes också en lagreglering av proportionalitetsprincipen för att tydliggöra att en kontroll- och tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.³⁵

26.3.2 Utgångspunkter för övervägandena

Vår bedömning: Det finns ofta behov av att fortsätta de insatser som görs under institutionstiden vid sluten ungdomsvård även när den unge lämnat institutionen. Det gäller dels inom ramen för verkställigheten, dels när påföljden till fullo är verkställd.

³⁴ Prop. 2010/11:107 s. 12.

³⁵ A. prop. s. 24.

Det finns två kritiska tidpunkter när behovet av kontinuitet och långsiktighet så långt möjligt bör säkerställas

Utifrån ett brottsförebyggande perspektiv vore det önskvärt om lagstiftningen på något sätt skulle kunna säkerställa att de behandlingsinsatser som igångsätts ofta med hög intensitet under verkställigheten av en sluten ungdomsvård kan fortsätta under en längre tidsrymd än vad de ofta förhållandevis korta verkställighetstiderna medger. Forskningen visar att behandling bör ske såväl på institutionen som utanför och att vården efter institutionsbehandlingen bör inrikta sig mot samma förändringsmål som vården på institutionen.³⁶ Om de insatser som görs under institutionsvistelsen inte får en fortsättning efter frigivningen, kan de i förlängningen riskera att bli mindre effektiva eller helt verkningslösa. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv framstår det som olyckligt att vidta kostsamma åtgärder utan att söka verka för att de genomförs fullt ut och leder till bestående positiva effekter.

Långvariga frihetsberövanden främst sådana på ett år eller mer med anledning av en dom på sluten ungdomsvård kan i sig verka menligt för den unge och påkalla vård eller andra insatser i samband med och efter frigivningen, för att den unge ska ha en gynnsam utveckling.

De straffrättsliga principerna sätter ramar för i vilken omfattning behandlingsbehovet kan beaktas inom ramen för påföljdsystemet. Ingreppandegraden dvs. i dag den slutna ungdomsvårdens längd påverkas inte av om den unge har ett stort eller litet behov av vård eller andra insatser. Sluten ungdomsvård är en straffrättslig påföljd som döms ut som reaktion på den unges vanligtvis mycket allvarliga brottslighet. Längden på frihetsberövandet avgörs uteslutande utifrån brottets straffvärde och den unges ålder vid gärningstillfället.

Detta är en ordning som vi anser bör bestå. Det straffrättsliga systemet måste även för ungdomar bygga på proportionalitet och rättvis likabehandling, även om det enligt vår mening finns större utrymme för individualpreventiva utgångspunkter gällande de särskilda ungdomspåföljderna. I det ligger att påföljdens ingripandegrad ska styras av brottslighetens allvar och inte den unges vårdbehov. Det gäller i högsta grad när det är fråga om längden av ett frihetsberövande. I sådana fall kan knappast en mer ingripande påföljd motiveras utifrån ett behandlingsbehov.

³⁶ SOU 2004:122 s. 505.

Att det bör förhålla sig på det sättet innebär dock inte att lagstiftaren kan bortse från de vinster som kan finnas av en mer konsekvent fortsättning och uppföljning av de insatser som görs under verkställigheten av en sluten ungdomsvård. Insatser under verkställigheten av sluten ungdomsvård som påbörjad vård, behandling, skolgång och andra insatser bör därför så långt möjligt fortsätta efter frihetsberövandets upphörande.

Det finns två kritiska tidpunkter då insatserna på något sätt måste övergå i en ny form för att det ska kunna upprätthållas en långsiktighet och kontinuitet.

1. Möjligheterna till fortsatta insatser i samband med och i nära anslutning till det att frihetsberövandet har upphört inom ramen för verkställigheten.
2. Möjligheterna till fortsatta insatser efter det att påföljden till fullo är verkställd.

Redan vid införandet av sluten ungdomsvård betonades i förarbetena vikten av en successiv utslussning så att inte steget mellan institutionsvistelsen och omvärlden blir för stort.³⁷ Det kan enligt förarbetena exempelvis vara fråga om att den dömda medges att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet under viss del av dygnet för att underlätta anpassningen till samhället, t.ex. genom behandling, utbildning eller liknande verksamhet.

Vad som kan övervägas är huruvida de åtgärder som numera kan göras inom ramen för verkställigheten av sluten ungdomsvård är tillräckliga för att den unge ska anpassas till ett liv utanför institutionen.

Även om lagstiftningen möjliggör fortsatta behandlingsinsatser vid övergången mellan frihetsberövandet och frigivningen inom ramen för verkställigheten måhända under en längre period än vad som hittills varit fallet så blir påföljden efter en tid slutligt verkställd. Med hänsyn till att den samlade reaktionen inte får vara opropotionerligt ingripande i förhållande till straffvärdet, kan behandlingsinsatser inom ramen för en verkställighet av påföljden bara ske under en begränsad tid. Den andra kritiska övergången för den unge är då påföljden är slutligt verkställd och ansvaret för fortsatta behandlingsinsatser i de fall behov finns åvilar socialtjänsten enligt SoL eller LVU. Det är då inte fråga om insatser som kan utgå från en straffrättslig reaktion utan de måste helt basera sig på en

³⁷ Prop. 1997/98:96 s. 168 f.

behovsbedömning enligt sociallagstiftningen. I nästa avsnitt överväger vi närmare vilka ytterligare lagstiftningsåtgärder som skulle kunna komma i fråga.

26.3.3 Det bör inte införas villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

Vår bedömning: Det bör inte införas något system med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

En ordning med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård?

Det system som finns med villkorlig frigivning från fängelse innebär att en förtida frigivning när två tredjedelar av straffet har avtjänats villkoras av att den dömda inte återfaller i brott. Därtill har övervakningsnämnden möjlighet att meddela den villkorligt frigivna vissa föreskrifter. För att möjliggöra en strukturerad uppföljning av de insatser som görs under institutionsvistelsen har vi övervägt om ett system med villkorlig frigivning bör införas vid sluten ungdomsvård.

Som omnämns ovan sätts i dag påföljdstiden för sluten ungdomsvård enligt en vedertagen praxis ned med en tredjedel, eftersom det inte förekommer villkorlig frigivning. Om villkorlig frigivning införas skulle det följdriktiga vara att inte göra någon sådan nedsättning. Eftersom frigivning som huvudregel ändå skulle ske efter två tredjedelar av den utdömda tiden, skulle institutionstiden vara lika lång som i dag. I likhet med vad som gäller vid villkorlig frigivning från fängelse skulle prövotiden kunna vara ett år eller den längre tid som den återstående påföljden utgör.

Det ligger nära till hands att SiS som första instans skulle få fatta alla beslut gällande villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. Möjligen är det inte lämpligt att lägga de mer ingripande beslut som gällande fängelsedömda beslutas av övervakningsnämnden på SiS. Vad som troligen skulle vara lämpligare vore en domstol eller ett domstolsliknande organ.

Villkorlig frigivning från ett fängelsestraff kan skjutas upp med som mest sex månader åt gången, om den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten. Verkställigheten av sluten ungdomsvård är i likhet

med fängelse omgärdat av regler och villkor som de unga ska anpassa sig till. På motsvarande sätt skulle villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård därmed kunna senareläggas om den unge missköter sig allvarligt under institutionstiden.

Om det bedöms som påkallat får Kriminalvården besluta att den som är villkorligt frigiven från fängelse ska stå under övervakning. Samma diskretionära prövning av övervakningsbehovet skulle kunna gälla efter villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård. Sannolikt skulle en större grupp än bland de fängelsedömda bedömas vara i behov av övervakning. I likhet med vad som gäller för den som står under övervakning efter villkorligfrigivning från ett fängelsestraff skulle det kunna föreligga en skyldighet för den unge att hålla kontakt med sin övervakare och iaktta skötsamhet under prövotiden.

Även för unga som frigivits villkorligt från sluten ungdomsvård, skulle det förmodligen i många fall bedömas som lämpligt med föreskrifter om exempelvis läkarvård, nykterhetsvård och drogkontroller. De individuella förutsättningarna gör att det även skulle kunna bli aktuellt att närmare föreskriva vad som ska gälla under övervakningen.

I likhet med ordningen för fängelsedömda förutsätter de krav och föreskrifter som kan följa på den villkorliga frigivningen, att det måste bli konsekvenser för den som missköter sig under prövotiden för den villkorliga frigivningen. En motsvarande ordning som vid villkorlig frigivning från fängelse skulle kunna gälla, dvs. att den unge i första hand varnas, att övervakningen förlängs och att den villkorligt medgivna friheten förverkas med som högst femton dagar varje gång vid allvarligare överträdelser.

På samma sätt som vid villkorlig frigivning från fängelse skulle det kunna finnas en möjlighet att omhänderta den unge, om fråga uppkommer om att förverka villkorligt medgiven frihet, besluta om varning eller förlänga övervakningen.

Vid återfall under prövotiden skulle den villkorligt medgivna friheten från sluten ungdomsvård helt eller delvis kunna förverkas. Om den unge vid den senare lagföringen döms till fängelse skulle sannolikt någon omvandling ske av den återstående tiden behöva ske, från sluten ungdomsvård till fängelse.

Fördelar med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

En ordning med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård skulle kunna ha flera fördelar.

Om det inte gjordes någon reduktion av påföljdstiden när domstolen bestämmer påföljdens längd såsom sker i dag pga. avsaknaden av villkorlig frigivning skulle det bli en ökad jämförbarhet med ett ovillkorligt fängelse. Påföljdens trovärdighet som ett lika ingripande alternativ som ovillkorligt fängelse skulle då kunna öka.

Genom möjligheten till senareläggning av den villkorliga frigivningen kan det ges en tydlig reaktion mot den som gör sig skyldig till allvarlig misskötsamhet under verkställigheten.

Möjligheten att under en ettårig prøvotid besluta om övervakning och om olika föreskrifter skulle möjliggöra en långsiktighet och kontinuitet gällande vårdinsatserna under och efter institutionstiden. Inom ramen för verkställigheten av påföljden skulle samma slag av insatser utförd av samma vårdgivare kunna sättas in under en lång tid.

Konstruktionen med villkorlig frigivning skulle på ett tydligt sätt visa vilka krav som ställs på den unge under hela verkställigheten även då behandlingen sker utanför institutionen – och vilka konsekvenserna kan bli vid misskötsamhet. För att uppnå den långsiktiga utslussning som eftersträvas måste till skillnad från villkorlig frigivning från fängelsestraff övervakning, särskilda villkor och behandlingsinsatser under prøvotiden utgöra huvudregel eller kanske till och med obligatorium.

Invändningar mot villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård

Även om det alltså finns flera fördelar med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård, kan det dock resas starka invändningar mot ett mer renodlat överförande av ett sådant system.

I dag avkortas som nämnts ovan påföljdstiden för sluten ungdomsvård vid själva straffmätningen, eftersom det inte ska ske någon villkorlig frigivning. Avsaknaden av villkorlig frigivning innebär dock även avsaknad av de krav och möjligheter till förverkande som ett sådant system innebär. På ett övergripande plan skulle varje ordning med villkorlig frigivning där visserligen verkställighetstiden blir densamma som i dag men där en del av

verkställigheten sker i frihet efter villkorlig frigivning innebära en repressionsökning i förhållande till dagens system. Även om den unge genom den villkorliga frigivningen inte avtjänar längre tid än i dag på institutionen, så tillkommer ju nya pålagor och nya krav under prøvotiden för den villkorliga frigivningen.

Övervakningsåtgärder och föreskrifter om behandling och drogkontroller utgör inte något huvudalternativ vid villkorlig frigivning från fängelse. Tvärtom är det själva frihetsberövandet som är det centrala sanktionsinnehållet i fängelsepåföljden. Övervakning ska endast beslutas om det bedöms som påkallat och det är endast om det finns skäl att anta att den frigivne behöver stöd av en särskild föreskrift om vad han eller hon ska iaktta under prøvotiden, som en sådan föreskrift ska meddelas.

För att uppnå huvudsyftet med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård, torde ordningen behöva bli den omvända. Om övervakning och krav på deltagande i behandling och liknande regelmässigt utgör villkor under prøvotiden, kommer verkställigheten att pågå med viss intensitet under hela prøvotiden. I realiteten skulle påföljden sluten ungdomsvård därför bli betydligt mer ingripande och egentligen få en annan karaktär än i dag.

I ett system som är uppbyggt på det sätt vi har skisserat måste den villkorligt medgivna friheten dessutom kunna förverkas som reaktion för den som inte uppfyller villkoren.

Ett överförande av föreverkanderegleringen vid återfall efter villkorlig frigivning från fängelse enligt 34 kap. 4 § BrB skulle med hänsyn till den höga återfallsfrekvensen för ungdomar dömda till sluten ungdomsvård även det kunna leda till sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Det skulle därtill uppstå svårlösta problem gällande förverkanderegleringen om den unge återfaller under prøvotiden för sluten ungdomsvård och därefter döms till fängelse.

Därtill kan det befaras att ett system med villkorligt medgiven frihet kan driva upp påföljdstiderna. Om det inte ska göras något avdrag för avsaknaden av villkorlig frigivning kommer, som diskuterats ovan, påföljdstiderna att bli längre. Det finns dock en risk för att domstolarna i sin straffmätning redan i dag räknar in att det i realiteten sker ett slags villkorlig frigivning genom utslussningen, och att påföljdstiderna därför ligger högre än de borde. En ändring på skisserat sätt skulle kunna ytterligare driva upp påföljdstiderna.

En modifierad ordning för villkorlig frigivning?

De invändningar som kan resas mot ett system med villkorlig frigivning i den form som tillämpas vid fängelsestraff, innebär enligt vår bedömning att det inte är någon framkomlig väg om man inte är beredd att acceptera sammanlagt väsentligt längre institutionstider än i dag. Frågan är om man kan utvinna de fördelar som finns med ett sådant system och samtidigt undvika en beaktansvärd repressionsökning genom att införa en modifierad ordning för villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.

Om det alltid ska följa en övervakning och fortsatt behandling under prøvotiden för den villkorliga frigivningen, kommer det straffrättsliga ingripandet delvis att pågå under en längre tid än i dag. En sådan tyngdpunktsförskjutning skulle kunna motivera att villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård sker efter halva tiden, i stället för efter två tredjedelar. En sådan ordning kan även kompensera den repressionsökning som annars skulle ske.

För att inte förringa den pedagogiska betydelsen av vad som är den verkliga påföljdstiden, bör det i så fall vara möjligt att senarelägga tidpunkten för den villkorliga frigivningen p.g.a. misskötsamhet under institutionsvistelsen. För att undvika alltför långa institutionsvistelser skulle dock den möjligheten kunna vara begränsad till allvarigare former av misskötsamhet.

För den villkorligt frigivne som missköter övervakning och andra föreskrifter under prøvotiden, bör det även i ett sådant system i första hand bli aktuellt med varning eller förlängd prøvotid. Vid mer allvarlig eller upprepad misskötsamhet måste dock konsekvensen bli att den villkorligt medgivna friheten delvis förverkas. I likhet med vad som gäller för fängelsestraff kan det bli fråga om en kortare tid varje gång så måste ske.

Förmodligen skulle en möjlighet att omhänderta den som missköter sig allvarligt kunna fylla en funktion för att söka bryta en allvarlig negativ utveckling.

En svårbesvarad fråga är om återfall i brott nödvändigtvis skulle behöva innebära förverkande av villkorligt medgiven frihet från sluten ungdomsvård. Vad som talar för det är att begreppet villkorlig frigivning annars tappar sin innebörd och det framstår som ett inkonsekvent och svårbegripligt system att helt olika ordningar gäller för fängelse och sluten ungdomsvård, trots att begreppet villkorlig frigivning används för båda påföljderna. Mot detta kan sägas att tyngdpunkten i den villkorliga frigivningen från sluten

ungdomsvård skulle vara att övervakning och fortsatta behandlingsinsatser ska ske under prövotiden. Det skulle kunna tala för att inte återfall i brott i sig ska behöva leda till att den villkorliga delen av påföljdstiden förverkas. I vart fall skulle det kunna motivera mer begränsade möjligheter till förverkande än vad som gäller för fängelsestraff enligt 34 kap. 4 § BrB.

Sammantaget skulle flera av de problem som är förknippade med villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård finnas kvar, även om ordningen modifierades något i förhållande till fängelse. Därtill vore det sannolikt missvisande att lämna grundstrukturen som gäller för fängelse och fortfarande kalla det för villkorlig frigivning. Vad det i realiteten skulle handla om vore snarare att ändra själva verkställighetsformen för sluten ungdomsvård från att ha varit en frihetsberövande påföljd till att delvis bli en frivårdsföljd.

26.3.4 Det bör inte införas någon ny påföljdskombination

Vår bedömning: Det finns för närvarande inte skäl att ändra grundstrukturen för sluten ungdomsvård för att möjliggöra fortsatta behandlingsinsatser utanför institutionen. I stället bör den nya ordningen för en förbättrad utslussning få möjlighet att verka och utvecklas.

Ovan har vi konstaterat att det skulle vara förenat med betydande svårigheter och nackdelar att tillämpa systemet med villkorlig frigivning på sluten ungdomsvård. Vad som i stället kan övervägas är huruvida det finns anledning att överväga en reformering av sluten ungdomsvård som skulle innebära en frihetsberövande del och en frivårdsdel med övervakning och behandling, utan att det innebär en reell villkorlig frigivning.

Ett förslag med den ungefärliga inriktningen lämnades av Ungdomsbrottsutredningen i betänkandet Ingridanden mot unga lagöverträdare.³⁸ Ungdomsbrottsutredningen föreslog att eftervården skulle göras till en del i verkställigheten av sluten ungdomsvård och att ansvaret för utformningen av eftervården skulle läggas på SiS. SiS ansvar under eftervården skulle enligt förslaget vara begränsat till sådana behandlingsinsatser som är motiverade av den unges kriminalitet, t.ex. programverksamhet, psykosocialt stöd, insatser

³⁸ SOU 2004:122 s. 504 ff.

mot missbruk m.m. SiS arbetsuppgifter inom verkställigheten skulle med andra ord kunna hänföras till det kriminella beteendet.

Utredningens förslag om en ny verkställighetsform innebar att domstolen på sedvanligt sätt skulle fastställa straffvärdet på brottsligheten, dvs. straffvärdet mätt i antal månader/år med sluten ungdomsvård, och döma den unge till denna påföljd. Om den tid den dömda hade att verkställa skulle uppgå till minst fyra månader skulle enligt huvudregeln en eftervård på sex månader ingå i verkställigheten. I sådana fall skulle institutionstiden minskas med två månader.

SiS skulle enligt förslaget ha möjlighet att göra undantag från regeln om eftervård. Om den unge misskötte sig under eftervården skulle SiS kunna vidta åtgärder mot honom som innebar antingen varning eller återföring till institutionen. Insatserna i samband med utslussningen från institutionen och efter institutionsvistelsen skulle planeras i ett tidigt skede av verkställigheten av domen på sluten ungdomsvård. Planen skulle fastställas av SiS i samråd med socialtjänsten.

Förslaget möttes av ett blandat remissmottagande och har ännu inte genomförts. Det finns sålunda ingen anledning för oss att arbeta fram ett förslag med denna typ av struktur, eftersom ett sådant förslag redan har lagts.

Vad som i stället kan övervägas, är att mer renodlat införa en möjlighet till kombinationspåföljd, dvs. att en viss tids sluten ungdomsvård kombineras med en viss tids behandling och övervakning utanför institutionen. Även denna möjlighet övervägdes av Ungdomsbrottsutredningen.³⁹ Att helt ersätta sluten ungdomsvård med en kombination av frihetsberövande påföljd och påföljd i frihet vore enligt vår bedömning knappast möjligt. För att det ska finnas ett trovärdigt alternativ till fängelse vid den allvarligaste brottsligheten måste det finnas en frihetsberövande påföljd som är jämförbar med fängelse. En kombinationspåföljd skulle knappast vara det i alla situationer. Sluten ungdomsvård i dess nuvarande form skulle därmed behöva finnas kvar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

Om en kombinationspåföljd infördes vid sidan av sluten ungdomsvård skulle det som också påpekades av Ungdomsbrottsutredningen vara svårt att fastställa vilka faktorer som bör styra påföljdsvalet mellan en längre tids sluten ungdomsvård och en

³⁹ SOU 2004:122 s. 513 f.

kombinationspåföljd som innefattar en kortare frihetsberövande del.

Det skulle sålunda finnas vissa problem med en sådan påföljds-konstruktion. Att vi inte går vidare och överväger denna fråga ytterligare beror dock främst på två faktorer.

För det första har det som beskrivs ovan nyligen trätt i kraft nya bestämmelser som ska underlätta utslussningen från sluten ungdomsvård. Det finns starka skäl att låta denna reform verka en tid innan det övervägs andra sätt att förbättra möjligheterna till vårdinsatser inom ramen för verkställigheten.

För det andra är behovet av förändringar för att få till en strukturerad utslussning och få till stånd en förlängning av vårdinsatserna utanför institutionen störst då det är fråga om sluten ungdomsvård på korta tider, dvs. sådana som understiger sex månader. Vid länge tider finns det redan i dag möjlighet att inom ramen för verkställigheten ha en betydande utslussningsfas med insatser när den unge inte längre vistas på institutionen.

Vi föreslår i avsnitt 27.7.4 att det införs en ny påföljd benämnd ungdomsövervakning. Förslaget innebär att den unge under en tid på mellan sex och tolv månader, som bestäms av domstolen utifrån brottslighetens straffvärde, verkställer en påföljd som innehåller övervakning, kontroll och när så är påkallat intensiva behandlingsinsatser. Vår bedömning är att den påföljden blir så ingripande att den kan utgöra ett alternativ till att döma ut en kortare tids sluten ungdomsvård. En del av de problem som är förknippade med sluten ungdomsvård såvitt avser möjligheterna att åstadkomma långsiktighet och kontinuitet gällande de insatser som sätts in skulle sålunda delvis försvinna om påföljden i stället för en kortare frihetsberövande påföljd bestämdes till en längre tids ungdomsövervakning.

26.3.5 Stöd och hjälp efter avslutad verkställighet

Vårt förslag: Socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt sluten ungdomsvård tydliggörs genom ett tillägg i socialtjänstlagen (2001:453).

Det finns anledning att överväga förslag som innebär att fler får stöd och fortsatt vård efter verkställighetens slut

Som vi utvecklat ovan finns det i många fall ett fortsatt behov av vård och andra insatser efter att den unge frigivits från sluten ungdomsvård. I många fall är det fråga om ett behov som sträcker sig över en betydande tid. Att påföljden till fullo är verkställd oavsett om verkställigheten har omfattat vårdinsatser även utanför institutionen under en utslussningsfas betyder givetvis i många fall inte att behovet av vård och stöd upphör. Tvärtom torde i de flesta fall behoven kvarstå. Det kan dock efter verkställighetens slut inte bli fråga om insatser inom ramen för en straffrättslig sanktion. I stället måste insatserna beslutas enligt den socialrättsliga lagstiftningen.

Som anges ovan visar statistik från SiS att en tredjedel av de ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård saknar planerade behandlingsinsatser vid tidpunkten för frigivningen (under åren 1999–2011). Den ovan beskrivna reformen gällande förbättrad utslussning (prop. 2010/11:107) kan visserligen leda till att det blir en bättre kontinuitet, att åtgärder som sker under verkställigheten följs upp och får en fortsättning i fler fall än tidigare efter det att verkställigheten är slut och att samverkan mellan SiS och socialtjänsten i den unges hemkommun förbättras. Enligt vår bedömning finns det dock anledning att överväga ytterligare åtgärder för att insatser ska kunna sättas in som motverkar att den unge på nytt återfaller i brott.

Av det totala antalet ungdomar som frigavs från sluten ungdomsvård under den period som SiS statistik avser var drygt 35 procent under 18 år medan 64 procent var 18–20 år. Endast omkring en procent hade fyllt 21 år och kunde sålunda inte bli föremål för åtgärder för barn eller unga enligt SoL eller LVU.⁴⁰

Socialnämndens ansvar enligt 5 kap. 1 § SoL

I 5 kap. 1 § SoL ges allmänna målinriktade bestämmelser för socialnämnden gällande omsorger om barn och ungdom i vid mening. I tredje till femte strecksatserna i bestämmelsen betonas socialtjänstens ansvar för barn och unga som utvecklas ogynnsamt. Det föreskrivs bl.a. att socialnämnden med särskild uppmärksamhet ska *dels*

⁴⁰ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från SiS.

följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, *dels* aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel samt *dels* i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Av detta följer givetvis att det föreligger ett ansvar enligt SoL att söka tillgodose de behov som kan finnas hos den som frigivits från sluten ungdomsvård för att denne inte ska återfalla i brott eller annars få en ogynnsam utveckling. Vilken typ av insatser som kan komma i fråga kan variera. Det kan exempelvis röra sig om frivilliga insatser enligt SoL som öppna insatser, särskilt kvalificerad kontaktperson, missbruksbehandling och placering utanför det egna hemmet eller hjälp till eget boende.⁴¹ Om det inte går att få till stånd insatser på frivillig väg kan det i vissa fall finna skäl för vård enligt LVU.

Vid sidan av den mer allmänt hållna regleringen har socialnämndens ansvar för barn och ungdom som vårdats utanför det egna hemmet tydliggjorts enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2008 (prop. 2006/07:129). Det föreskrivs i sjunde strecksatsen i 5 kap. 1 § SoL att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört.

I förarbetena anförde regeringen att socialnämnden redan sedan tidigare hade ett ansvar för att bedöma och besluta om vilket stöd en pojke eller flicka behöver och hans eller hennes familj kan ha i samband med att en placering upphör. Regeringen konstaterade att det inte är ovanligt att unga återplaceras för vård efter det att en placering har upphört och att en väl planerad och fungerande eftervård eller utslussning skulle kunna minska antalet barn och unga som behöver placeras för vård flera gånger efter varandra. Enligt propositionen förekommer det trots socialnämndens ansvar att ge alla i kommunen det stöd och den hjälp de behöver att socialnämnden avslutar vården utan att de unga som är i behov av fortsatt behov av stöd och hjälp får sina behov tillgodosedda. Regeringen ansåg att det fanns ett behov av att på ett tydligare sätt

⁴¹ Barn och unga som begår brott - Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, s. 147.

påtala socialtjänstens ansvar gentemot denna grupp genom en bestämmelse i SoL.⁴² Bestämmelsen gäller enligt regeringen barn och unga som varit placerade i familjehem och hem för vård och boende, varvid det påpekades att sådana statliga hem som enligt 12 § LVU har inrättats för vård av unga som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn definitionsmässigt också utgör hem för vård och boende. Regeringen påpekade därtill i allmänmotiveringen att ungdomstiden numera sträcker sig en tid förbi myndighetsåldern. Det anfördes att pojkar och flickor som fortfarande går i skolan kan behöva bo kvar i familjehemmet till dess skolgången har avslutats och att det kan innebära att en familjehemsplacering inte automatiskt upphör när den unge fyller 18 år. Vidare påpekades att vård enligt LVU under vissa förutsättningar kan ges unga som inte fyllt 21 år.

Socialtjänstens ansvar för den unge efter det att sluten ungdomsvård har verkställts bör tydliggöras

Den särskilda regleringen i SoL av socialnämndens ansvar för ungas behov av stöd och hjälp sedan vård och fostran utanför det egna hemmet upphört, kan enligt vår bedömning inte anses omfatta unga som verkställt sluten ungdomsvård. För det första inryms inte verkställigheten av sluten ungdomsvård inom vad som avses med vård enligt SoL. Förarbetena tar därtill sin utgångspunkt i vård utanför hemmet som upphör när målet med vården har uppnåtts och nämner inget om unga som verkställt sluten ungdomsvård.⁴³ Socialnämndens ansvar för barn och ungdom som verkställt sluten ungdomsvård följer därför endast av de allmänna bestämmelserna i 5 kap. 1 § SoL.⁴⁴

I LSU anges att verkställigheten ska planläggas och genomföras i nära samarbete med socialnämnden i den dömdes hemort. I 3 § LSU föreskrivs numera efter de ändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2011 att verkställigheten ska planläggas och genomföras efter samråd med socialnämnden. Samverkan mellan SiS och socialtjänsten har hittills inte alltid fungerat och socialtjänsten har såvitt vi kan bedöma inte alltid tagit den aktiva del i verkställigheten och

⁴² Prop. 2006/07:129 s. 51.

⁴³ A. prop. s. 50.

⁴⁴ I Socialstyrelsens handbok Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten omnämns dock bestämmelsen i sjunde strecksatsen i 5 kap. 1 § SoL i avsnittet om LVU-vård efter avslutad verkställighet av sluten ungdomsvård.

utslussningen som kan behövas för att adekvat vård och stöd ska kunna komma till stånd efter verkställighetens slut. Under åren 2004–2011 var socialtjänsten delaktig i upprättande av en verkställighetsplan i mellan 62 och 80 procent av fallen (73 procent år 2011). Socialtjänsten deltog i planeringen för utslussningen i mellan 77 och 86 procent av ärendena under tidsperioden 2004–2009. 2010 uppgick andelen till 77 procent och 2011 till 59 procent.⁴⁵ Som vi påpekat ovan har det den 1 augusti 2011 trätt i kraft nya bestämmelser som syftar till en förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård. I anslutning till förslaget om ett mer strukturerat utslussningsarbete betonas vikten av ett samarbete mellan SiS och socialtjänsten och att de åtgärder som inleds inom ramen för verkställigheten kan fortsätta, avslutas och följas upp efter verkställigheten.⁴⁶

Redan i dag deltar socialtjänsten i mycket stor utsträckning förutom 2011 i omkring 80 procent av fallen. En mer strukturerad utslussning från sluten ungdomsvård bör som vi anført inledningsvis kunna leda till att socialtjänsten involveras än mer i slutet av verkställigheten och kan erbjuda vård och stöd till den unge i de fall behov föreligger. Sluten ungdomsvård utgör dock inte någon vårdform enligt SoL utan en straffrättslig påföljd och beslutas helt utan socialtjänstens direkta medverkan. Det är därför inte säkert att socialtjänsten har aktuella kunskaper om den unge eller någon kontakt med denne och dennes familj. Samtidigt finns det i praktiken alltid anledning för socialtjänsten att uppmärksamma den unge och dennes situation och möjliga behov i samband med att verkställigheten upphör. Att socialtjänsten är delaktig i uppemot 80 procent av verkställigheterna är därför enligt vår mening inte tillräckligt.

Att socialnämnden i alla fall har ett sådant ansvar för barn och ungdom som verkställt sluten ungdomsvård bör därför tydliggöras genom ett tillägg i sjunde strecksatsen i 5 kap. 1 § SoL. Av pedagogiska skäl kan det också vara en fördel att socialtjänstens ansvar för denna grupp unga anges just i SoL. Det bör sålunda föreskrivas i SoL att socialnämnden i sin omsorg om barn och ungdom ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan verkställigheten av sluten ungdomsvård har upphört.

⁴⁵ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från SiS.

⁴⁶ Prop. 2010/11:107 s. 14.

26.3.6 Förutsättningarna för mellantvång enligt LVU bör öka

Vårt förslag: Aktualitetskravet i 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (bestämmelsen om s.k. mellantvång) tonas ned med avseende på dem som dömts till sluten ungdomsvård. Insatser enligt 22 § ska kunna beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att inte hemfalla till ett sådant beteende som enligt huvudregeln i 22 § första stycket kan motivera mellantvång.

Inledning

Vi föreslår ovan att socialnämndens ansvar för barn och ungdom som verkställt sluten ungdomsvård bör förtydligas genom en ändring i 5 kap. 1 § SoL. Om det finns behov av stöd och hjälp när verkställigheten upphör bör det i första hand vara fråga om insatser enligt SoL som bygger på frivillighet. Om något samtycke inte lämnas kan det under vissa förutsättningar beslutas om insatser enligt LVU. Om det inte är aktuellt med ett omhändertagande enligt 3 § LVU kan det i dag beslutas om öppenvårdsinsatser utan den unges och/eller vårdnadshavarens samtycke, s.k. mellantvång enligt 22 § LVU.

Bestämmelsen om mellantvång används sällan. Under åren 1995–1997 hade sammanlagt 99 ungdomar i landet haft denna insats någon period. Den begränsade användningen har inneburit att det sedan år 1998 inte längre samlas in några uppgifter till den officiella statistiken.^{47 48}

Barnskyddsutredningen har i sitt betänkande (Lag om stöd och skydd för barn om unga [LBU] SOU 2009:68) övervägt varför mellantvångsinstitutet används så sällan.⁴⁹ Utredningen pekade bland annat på bristen på uppmärksamhet och vägledning kring bestämmelsen. Utredningen anförde därtill att en ökad uppmärksamhet skulle kunna leda till en tillämpning av bestämmelsen i de situationer där i dag ”informellt tvång” förekommer. I utredningen togs också upp

⁴⁷ SOU 2009:68 s. 390.

⁴⁸ Socialstyrelsen har dock från och med år 2008 samlat in uppgifter om insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson. 63 kommuner har rapporterat in ett eller flera barn eller unga med sådana insatser under år 2008. Uppgifterna bedöms osäkra och redovisas inte i den årliga statistikrapporten.

⁴⁹ SOU 2009:68. s. 392 ff.

invändningar mot att tvång inte är en naturlig del av det sociala arbetet och att ett tvångsbeslut inte innebär någon skillnad om den unge inte är motiverad.

Det ingår inte i våra direktiv att allmänt överväga mellantvång som vårdform enligt LVU eller om åtgärder bör föreslås som ändrar dess tillämpningsområde eller på annat sätt dess tillämpning. Utifrån vårt uppdrag att överväga behovet av stöd och kontroll efter det att ett frihetsberövandets upphört finns det dock skäl att se på denna bestämmelse. För den som verkställt sluten ungdomsvård är situationen särpräglad vad gäller bedömningen av ett fortsatt vårdbehov, eftersom den unge redan har varit frihetsberövad under en viss tid, samtidigt som slutpunkten på institutionsvistelsen inte avgörs av den unges personliga och sociala situation. Vad gäller vård enligt 3 § LVU har förutsättningarna för att besluta om sådan vård i någon mån vidgats för den som verkställt sluten ungdomsvård. Det finns anledning att överväga om motsvarande ska gälla för förutsättningarna för mellantvång.

Vid vård enligt 3 § LVU är det redan ett nedtonat aktualitetskrav avseende dem som dömts till sluten ungdomsvård

Enligt 3 § LVU ska vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. För ett ingripande enligt huvudregeln i bestämmelsens första stycke krävs att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan tvärtom en klar och konkret risk för skada, dvs. ett aktualitetskrav.⁵⁰

När sluten ungdomsvård infördes genom 1999 års reform anförde regeringen att det på goda grunder kunde antas att vissa av de ungdomar som blir föremål för sluten ungdomsvård som påföljd för brott också kan vara aktuella för vård enligt LVU.⁵¹ Regeringen anförde att vissa av de ungdomar som döms till sluten ungdomsvård kommer att vara i behov av fortsatt tvångsvård vid verkställighetstidens slut och att det ur ett behandlingsperspektiv kan vara önskvärt att vård fortsatt får ges med stöd av LVU. Enligt propositionen kunde det inte uteslutas att främst aktualitetskravet i 3 § LVU ibland kunde begränsa möjligheterna att få till stånd ett

⁵⁰ Prop. 1989/90:28 s. 62.

⁵¹ Prop. 1997/98:96 s. 173.

beslut om tvångsvård i denna situation, då den unge genom frihetsberövandet ”varit förhindrad att genom sitt beteende påvisa behovet av tvångsvård”.⁵²

Detta talade enligt regeringen för att aktualitetskravet skulle tonas ned beträffande dem som dömts till sluten ungdomsvård. I den särskilda situationen att den unge dömts till sluten ungdomsvård, förutsätts genom den ändring som infördes 1999 inte att den unge utsätter sin hälsa och utveckling för en påtaglig risk att skadas genom sitt beteende. I stället ska bedömningen ta utgångspunkt i den unges vårdbehov. Om den unge bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses enligt huvudregeln, ska det beslutas om tvångsvård enligt 3 § LVU.

Det kan övervägas om kravet på aktualitet för att besluta om mellantvång också bör tonas ned avseende dem som dömts till sluten ungdomsvård

Vård enligt 3 § LVU är en ingripande åtgärd. Den ska enligt 10 § LVU alltid inledas utanför den unges hem. Grunden för placeringsbeslutet är alltså att den unge åtminstone i ett inledande skede behöver beredas vård utanför det egna hemmet.⁵³

Förutsättningarna för att vård enligt 3 § ska beviljas är samtidigt relativt högt ställda. Det förutsätts att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en *påtaglig risk* att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Det finns ibland ett behov av att utan den unges eller vårdnadshavares samtycke kunna vidta en åtgärd som *inte* är så ingripande som institutions- eller familjehemsvård. Det kan t.ex. röra sig om ungdomar med uttalade missbruksproblem som vägrar att medverka i varje frivillig behandling eller som har en så ytlig motivation när det gäller att medverka till behandling att det är svårt att skapa kontinuitet inom ramen för en frivillig behandlingskontakt. Samtidigt är situationen ännu inte så allvarlig att förutsättningarna för ett beslut om vård enligt LVU är uppfyllda. Det kan finnas goda resurser i den unges vardagsmiljö,

⁵² A. prop. s. 174.

⁵³ Norström/ Thunved, De nya sociallagarna, 23 uppl. 2010, s. 361.

som föräldrar eller andra vuxna som kan vara ett stöd för den unge eller kamrater som inte är missbrukare.⁵⁴

I syfte att hantera bl.a. dessa situationer finns i LVU under rubriken *Förebyggande insatser* i 22 § bestämmelsen om s.k. mellantvång:

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge skall hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller
2. att den unge skall delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

När ett sådant beslut meddelas skall en särskild behandlingsplan finnas. Bestämmelserna i 13 § första och tredje styckena samt 21 § första och tredje styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § tredje stycket av frågan om sådant beslut skall upphöra att gälla skall ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

I många fall kan det finnas påtagliga behov av ytterligare insatser för den unge efter verkställigheten av en sluten ungdomsvård, utan att förutsättningarna för vård enligt 3 § LVU är uppfyllda. Att placera den unge utanför sitt eget hem kan därtill i vissa fall vara en inadekvat åtgärd efter att den unge nyligen slussats ut från den institutionsvistelse som påföljden sluten ungdomsvård inneburit. I de fall den unge inte samtycker till fortsatta insatser och det heller inte bedöms finnas förutsättningar för s.k. mellantvång, kommer några insatser inte att vidtas. I många fall kan det vara olyckligt mot bakgrund av den ofta mycket tydliga problembild och behov av uppföljning och kontinuitet som finns beträffande unga som frigges från sluten ungdomsvård. I ljuset av den särreglering gällande aktualitetskravet som infördes 1999, gällande vård enligt 3 § LVU, finns det anledning att överväga om en liknande reglering bör införas gällande mellantvång.

⁵⁴ A.a. s. 390.

De huvudsakliga skälen till bestämmelsen enligt förarbetena

Bestämmelsen om mellantvång infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1985 (prop. 1984/85:171). I förarbetena anförde departementschefen att syftet med bestämmelserna var att den skulle komplettera socialtjänstlagen i situationer där det finns grundade farhågor för den unges utveckling och när frivilliga insatser enligt SoL antingen har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa.⁵⁵ Enligt departementschefen var det angeläget att slå vakt om socialtjänstreformens starka prioritering av frivilliga insatser. Det fanns dock en konflikt mellan socialnämndens ansvar enligt SoL och kravet på samtycke från den enskilde i situationer där det föreligger ett vårdbehov, men där förhållandena inte är så allvarliga att LVU är tillämplig. Socialnämnden kunde då hamna i den situationen att den inte hade något lagligt stöd för att vidta några behandlingsåtgärder men ändå hade en skyldighet att återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp. Om man inte lyckades bryta den unges avvisande hållning och skapa förtroende för socialtjänstens behandlingserbjudanden, tvingades nämnden avvakta tills förhållandena blivit så allvarliga att den unge måste omhändertas för vård enligt LVU.

Enligt departementschefen måste stor vikt läggas vid det faktum att ungdomar med missbruksproblem eller andra allvarliga sociala handikapp ofta saknar förmåga att självständigt ta ansvar och att se konsekvenserna av sitt handlande. Vidare anfördes att samhället har en skyldighet att träda in för att bistå föräldrarna och den unge, om de resurser som naturligt finns runt den unge inte är tillräckliga för att trygga hans utveckling. Förslaget skulle ses mot bakgrund av att de åtgärder som avsågs rörde ungdomar som till följd av missbruk, brottslig verksamhet eller något jämförbart beteende närmar sig en situation där de utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara. Utgångspunkten för de aktuella åtgärderna är således den unges eget beteende.

Departementschefen anförde vidare att det hörde till bilden att det redan förekom att yngre missbrukare deltog i vad som kan kallas tvångsvård i öppna former inom socialtjänsten. För det första anfördes i propositionen gav även de befintliga bestämmelserna i LVU utrymme för att bedriva vården i öppnare former, under förutsättning att den inleds utanför den unges eget hem. För det

⁵⁵ Prop. 1984/85:171 s. 20 ff.

andra kunde ungdomar dömas till skyddstillsyn och därigenom meddelas vårdföreskrifter.

Departementschefen konstaterade att det fanns tecken på en överströmning av unga lagöverträdare från socialtjänsten till kriminalvården sedan den nya socialtjänstlagen hade trätt i kraft, något som enligt propositionen gav anledning till oro. Det kunde enligt departementschefen inte bortses från att utmönstringen av de mindre ingripande tvångsåtgärderna ur socialtjänstlagstiftningen hade betydelse för domstolarnas påföljdsval i situationer när förutsättningarna för vård utanför hemmet enligt LVU inte förelåg.⁵⁶ Enligt departementschefen ställdes domstolarna ibland inför valet mellan att döma till skyddstillsyn eller att överlämna till vård inom socialtjänsten utan att behövlig vård kunde genomföras, eftersom den unge inte samtyckt till sådan. Därtill hade enligt propositionen socialtjänstens möjligheter att genomföra vård också betydelse för frågan om åtalsunderlåtelse.

Närmare om bestämmelsens tillämpningsområde och tillämpning

Gällande grunderna för socialnämndens beslut om mellantvång anfördes i förarbetena att ett beslut avses kunna meddelas när omständigheterna är sådana att behövlig behandling kan ges medan den unge bor kvar i sitt hem. Det torde enligt departementschefen som regel förutsättas att den unges föräldrar kan motiveras till att medverka i behandlingen. Beslutet ska dock kunna meddelas även om vårdnadshavaren inte gett sitt samtycke.⁵⁷

Om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen föreligger, ska en särskild behandlingsplan upprättas så långt möjligt i samråd med den unge och föräldrarna. Den bör enligt förarbetena bygga på en helhetsbedömning av den unges situation och innehålla mål och delmål som upplevs som realistiska av den unge och föräldrarna. Syftet med att besluta om en stöd- och behandlingskontakt är att ge den unge det stöd och den vägledning som han eller hon behöver för att de mål som är uppställda i planen ska kunna förverkligas. Om behandlingsplanen därefter ska kunna förverkligas, beror dock enligt vad departementschefen anförde i hög grad på den relation som kan skapas mellan kontaktpersonen/behandlaren och den unge. Planen är en arbetsplan och bör enligt förarbetena inte låsa

⁵⁶ A. prop. s. 23.

⁵⁷ A. prop. s. 24.

den fortsatta behandlingsplaneringen utan ska kunna omprövas efter hand om det visar sig nödvändigt.⁵⁸

Innehållet i en insats med mellantvång

En insats med mellantvång kan, som beskrivits ovan, bestå av skyldighet för den unge att hålla kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller skyldighet för den unge att delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

Gällande kontaktperson anförde departementschefen i de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen om mellantvång att socialnämnden har att utse en tjänsteman hos nämnden eller någon annan lämplig person utifrån den unges och familjens behov av stöd och hjälp.

Genom 2007 års påföljdsreform (prop. 2005/2006:165) infördes en möjlighet för socialnämnden att besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en *särskilt kvalificerad kontaktperson*. Motsvarande insats kan också beslutas efter samtycke enligt SoL. Syftet med insatsen ska vara att förhindra en ogynnsam utveckling till följd av den unges agerande. Insatsen ska riktas mot unga som har behov av särskilt stöd och vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I förarbetena förutsattes att det inte sällan skulle krävas att kontaktpersonen har sådan kompetens som endast den som i sin profession arbetar med unga med beteendeproblem kan erbjuda.⁵⁹

Beslut om att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten kan enligt förarbetena innebära t.ex. att den unge ska hålla en regelbunden behandlingskontakt med en socialsekreterare eller med en medarbetare på en särskild öppenvårdsmottagning i socialtjänstorganisationen (ungdomsmottagning, rådgivningsbyrå för narkotikamissbrukare etc.). Om den unge har behov av mer omfattande stöd och hjälp kan det finnas skäl att kombinera ett sådant beslut med förordnande av kontaktperson åtminstone i ett inledande skede. En annan möjlighet enligt förarbetena kan vara att besluta att den unge ska delta i ett särskilt öppenvårdsprogram. Sådana behandlingsprogram omfattar i regel

⁵⁸ A. prop. s. 24.

⁵⁹ Prop. 2005/2006: 165 s. 101.

två terminer, varvid det förutom behandlingsinslag ofta ingår arbetsträning, studier, idrott och olika fritidsaktiviteter.⁶⁰

Åtgärder vid underlåtenhet att medverka i vården?

Beträffande genomförandet av mellantvångsåtgärderna anförde departementschefen att ett beslut om stöd eller behandling i öppna former enligt LVU ställer krav på socialnämnden att anvisa de resurser som krävs. Vidare måste planen grunda sig på en noggrann bedömning av vilket behov av stöd och behandling som föreligger samt på att nämnden gör en realistisk bedömning av vilka resurser som krävs för att de mål som anges i behandlingsplanen ska kunna förverkligas. Departementschefen väckte frågan om vad som händer om nämndens beslut inte kan genomföras pga. att den unge uteblir från t.ex. planerade samtal. En möjlighet skulle kunna vara som en sista utväg att genomdriva beslutet genom polishandräckning. Departementschefen pekade på att det skulle vara förenat med betydande olägenheter, bl.a. genom att det skulle kunna försvåra möjligheterna att genomföra den planerade behandlingen. Någon sådan ordning föreslogs därför inte.

Enligt departementschefen fanns det skäl att anta att nämndens beslut i allmänhet kommer att kunna genomföras, även utan möjlighet till polishandräckning. Det ligger enligt förarbetena i sakens natur att förhållandena ibland kan utvecklas så att det finns skäl för nämnden att överväga en ansökan om vård utanför hemmet. I andra situationer kan den lämpligaste åtgärden vara att revidera behandlingsplanen och ge den unge och hans eller hennes föräldrar fortsatt stöd och hjälp medan han eller hon bor kvar i det egna hemmet. Departementschefen underströk att det inte borde finnas någon automatisk koppling mellan underlåtenhet att följa ett beslut om vård i öppna former och ett beslut om omhändertagande eller ansökan om vård enligt LVU.

Ytterligare om förutsättningarna för mellantvång

Förutsättningarna för vård enligt LVU på grund av den unges beteende är att han härigenom utsätter sin hälsa eller utveckling för påtaglig risk att skadas. Bestämmelsen om mellantvång åsyftar

⁶⁰ Prop.1984/85:171 s. 26.

situationer då en sådan påtaglig risk ännu inte föreligger men omständigheterna är sådana att starka skäl talar för att farerekvisitet kommer att uppfyllas, om den unge *fortsätter sitt beteende*.⁶¹ I författningskommentaren anfördes bl.a. att den unges situation ska vara sådan att det kan antas att tvångsvård kommer att behöva beredas honom eller henne, om han eller hon inte avbryter sitt destruktiva beteende. Den unge har i regel visat att han eller hon inte vill medverka till behandling eller andra stödåtgärder på frivillig bas eller att hans eller hennes motivation till sådan medverkan är klart otillräcklig. Bedömningen får givetvis inte grundas på endast lösa förmodanden, utan socialnämndens antagande att lagens vårdförutsättningar kommer att uppfyllas om något ingripande inte sker måste bygga på fastare grund än rent tillfälliga beteenden hos den unge.⁶² Vidare anfördes att socialnämndens beslut som regel bör ha föregåtts av intensiva försök att skapa kontakt och få till stånd frivilliga lösningar.

Beslut om skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson innebär enligt författningskommentaren ett krav på den unge att på det sätt och i den utsträckning som närmare anges i behandlingsplanen träffa den av nämnden utsedde personen. Beslutet ger kontaktpersonen ett särskilt ansvar att följa hur den unges levnadssätt utvecklas och bygga upp en motivation hos den unge att bearbeta sin situation. Kontaktpersonen ska främst fungera som ett personligt stöd och hjälp, i vilket det ligger att aktivt och engagerat ingripa i krissituationer av olika slag. Det underströks i författningskommentaren att en slentrianmässig övervakning med kontrollinriktning däremot inte är förenlig med bestämmelsens syfte.⁶³ Vidare anfördes att ett beslut om att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten innebär att den unge blir skyldig att följa den behandling nämnden kan erbjuda.

⁶¹ Norström/ Thunved, De nya sociallagarna, 23 uppl. 2010, s. 390.

⁶² Prop.1984/85:171 s. 41.

⁶³ A. prop. s. 42.

Kravet på aktualitet för att besluta om mellantvång bör tonas ned avseende dem som dömts till sluten ungdomsvård

Att det sätts in åtgärder innan en problematisk situation eskalerar och påkallar ett omhändertagande genom tvångsvård är av vital betydelse för den unges utveckling. Detta gäller oavsett om den unge är dömd för brott eller inte. För att motivera en tvångsåtgärd vilket ju bestämmelsen om mellantvång i 22 § LVU är bör i normalfallet antagandet att en sådan situation kan komma att uppstå utgå från den unges beteende. På så sätt innefattar alltså även bestämmelsen om mellantvång ett aktualitetskrav. Det är för att beteendet inte ska fortsätta dvs. för att *bryta ett pågående destruktivt beteende* som åtgärder utan den unges samtycke kan beslutas enligt 22 § LVU.⁶⁴

I de fall den unge är frihetsberövad eller nyligen varit föremål för utslussning från ett frihetsberövande bör regleringen kunna göras något annorlunda. Av de kartläggningar som finns vilket vi redovisat ovan framgår att den övervägande majoriteten av de unga som verkställer sluten ungdomsvård har behov av fortsatt stöd, behandling och andra insatser efter verkställigheten, samtidigt som en stor andel av dem står utan några sådana insatser. Det är inte självklart att den unge genom sitt beteende visat att ett grundat antagande kan göras att vård enligt 3 § kan komma att behövas vilket är förutsättningen för att besluta om mellantvång. Tvärtom kan ett sådant beteende ofta förhindras endast på grund av att den unge vistas på en institution. Samtidigt har vistelsen på ungdomshemmet i många fall tydliggjort vilka stora behov av fortsatta åtgärder som det finns. I sådana fall bör det vara möjligt att besluta om mellantvång, utan att behöva ”avvakta” att den unge i praktiken uppvisar ett destruktivt beteende.

På samma sätt som det redan föreskrivits i 3 § andra stycket LVU, bör sålunda bedömningen av om mellantvång ska beslutas kunna utgå från vårdbehovet utan att det måste ha tydliggjorts genom ett konkret destruktivt riskbeteende. I de fall den unge som dömts till sluten ungdomsvård bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att inte hemfalla till ett sådant beteende som i andra fall kan motivera mellantvång, bör det vara möjligt att besluta om mellantvång redan utifrån det konstaterade behovet. Vi föreslår därför att en bestämmelse med sådan innebörd införs i 22 § LVU.

⁶⁴ Norström/Thunved, De nya sociallagarna, 23 uppl. 2010, s. 390.

27 Kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning

27.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska översynen av ungdomspåföljderna ske i ljuset av intresset av tidiga, tydliga och brottsförebyggande ingripanden mot unga lagöverträdare. I sammanhanget ska vi enligt direktiven bl.a. utreda om det bör utvecklas nya inslag som kan vara särskilt lämpliga för unga lagöverträdare. Vi ska också utreda hur användningen av dagsböter för underåriga lagöverträdare ska kunna slopas eller minska.

Vi har i avsnitt 24.3.1 och 24.4.2 påpekat att tillämpningsområdena för ungdomsvård och ungdomstjänst innebär att det ibland saknas ett lämpligt och tillämpligt alternativ. I avsnitt 25.5.1 har vi konstaterat att en minskning av användningen av höga böter för underåriga lagöverträdare förutsätter att det införs någon kompletterande påföljd med ett verkställighetsinnehåll. I avsnitt 26.3.4 har vi anfört att slutna ungdomsvård på korta tider inte möjliggör några långsiktiga vård- och påverkansinsatser eller någon nedtrappning och uppföljning och att det kan finnas behov av en icke frihetsberövande påföljd som är tillräckligt ingripande som alternativ till slutna ungdomsvård med korta verkställighetstider.

Mot bakgrund av vad som anges i våra direktiv och vad vi kommit fram till vid genomgången av dagens påföljdssystem behandlar vi i detta avsnitt frågan om det finns behov att nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

Inledningsvis i avsnitt 27.2 redovisar vi vilka allmänna utgångspunkter vi har för våra bedömningar. Som en bakgrund till de vidare övervägandena beskriver vi i avsnitt 27.3 och 27.4 regleringen gällande s.k. mellantvång och särskilt kvalificerad kontaktperson. I avsnitt 27.6 redovisar vi vissa överväganden som gjorts i tidigare utredningar gällande nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. I

avsnitt 27.7 lämnar vi förslag till två nya påföljdsinslag för att täcka de behov som beskrivs inledningsvis i avsnitt 27.2. Det vi föreslår är påföljderna kontaktsskyldighet för unga (avsnitt 27.7.3) och ungdomsövervakning (27.7.4 och 27.7.5). Avslutningsvis anger vi i avsnitt 27.7.6 hur påföljdsvalet kan ske i ett system med de två nya påföljder som vi föreslår.

27.2 Allmänna utgångspunkter

Vår bedömning: Det finns behov av nya inslag i påföljdssystemet för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Detta beror på att

- det i vissa fall saknas ett tillämbart påföljdsalternativ bland ungdomspåföljderna,
- fängelse inte framstår som ett lämpligt alternativ när ingen ungdomspåföljd är tillämplig, även om fängelsestraffet döms ut villkorligt,
- användningen av böter som påföljd bör minska,
- domstolen ska ha möjlighet att döma ut en lämplig påföljd oberoende av andra instansers bedömningar eller den unges samtycke,
- det saknas tillräcklig möjlighet att trappa upp ingripandegraden vid återfall i brott genom tillämpning av ungdomspåföljderna,
- det är mycket stor skillnad i ingripandegrad mellan å ena sidan ungdomsvård och ungdomstjänst och å andra sidan sluten ungdomsvård,
- det saknas ett tydligt alternativ när brottet är mycket allvarligt men det inte föreligger synnerliga skäl för fängelse.

Nya inslag i påföljdssystemet bör kunna straffmätas av domstolen och i vart fall delvis bygga på övervakning och kontroll. Utformningen av sådana inslag bör så långt som möjligt ha ett behandlingsinriktat innehåll.

Ungdomspåföljdernas konstruktion gör att det finns situationer då ingen ungdomspåföljd är tillämplig

Det finns i dag tre olika ungdomspåföljder; ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård. Ungdomsvård bygger på att socialnämnden ska göra en behovsbedömning utifrån SoL eller LVU. Om de särskilda kriterierna för LVU inte är uppfyllda ska därtill den unge och dennes vårdnadshavare samtycka till de föreslagna insatserna. Ungdomstjänst å sin sida förutsätter inte någon behovsbedömning, men däremot att den unge samtycker till och bedöms lämplig för att utföra oavlönat arbete. Även om det formella kravet på samtycke slopas på det sätt vi föreslår (se avsnitt 24.4.1) kan knappast ungdomstjänst anses lämplig om den unge uttryckligen motsätter sig att utföra oavlönat arbete.

Såväl ungdomsvård som ungdomstjänst kan endast väljas som påföljd om de är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den tidigare brottsligheten. Slutna ungdomsvård förutsätter att det föreligger synnerliga skäl för fängelse, vilket innebär att påföljden bara är tillämplig vid mycket allvarliga brott och möjligen även i vissa återfallssituationer. Att straffvärdet är så högt och/eller att återfallssituationen är sådan att ungdomsvård eller ungdomstjänst inte är tillräckligt ingripande, innebär dock inte med nödvändighet att det föreligger synnerliga skäl för fängelse.

Dagens påföljdssystem är sålunda konstruerat på så sätt att det inte alltid finns något tillämpligt påföljdsalternativ att ta till bland de särskilda ungdomspåföljderna, eftersom domstolen vid sitt påföljdsval är beroende av socialtjänstens bedömningar och den unges egen inställning och/eller lämplighet till föreslagna insatser – utan att det för den delen finns förutsättningar för att välja den tvångsvis verkställbara och icke behovsstyrda påföljden slutna ungdomsvård.

I dagens påföljdssystem blir domstolen därför ibland hänvisad till att välja en icke frihetsberövande vuxenpåföljd, antingen skyddstillsyn eller villkorlig dom, när det saknas förutsättningar för någon ungdomspåföljd. Om straffmättningsvärdet – efter en tillämpning av ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § BrB – stannar på ett högt bötesstraff kan istället böter väljas som påföljd.

Det finns skäl att överväga en reform för att täppa till "luckorna" i systemet

Att det – i vart fall i teorin – finns uppenbara "luckor" i påföljds-systemet för unga lagöverträdare (där ingen ungdomspåföljd är tillämpbar) skulle kunna tala för att skyddstillsyn och villkorlig dom ofta kommer till tillämpning för den åldersgrupp där lagstiftaren menat att särskilda ungdomspåföljder utanför Kriminalvården ska användas (dvs. lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år). Kriminalstatistiken visar dock att tillämpningen inte är stor men heller inte obetydlig. Av dem som var under 18 år vid lagföringstillfället år 2008, erhöll 97 stycken skyddstillsyn eller villkorlig dom. För år 2009 var antalet 103 och för 2010 var det 84. Antalet lagföringar i domstol för den ålderskategorin var omkring 6 000 per år. Avgörande för om en ungdomspåföljd bör tillämpas är till stor del den unges ålder vid gärningstillfället. Vi föreslår i avsnitt 29.7.4 att detta ska renodlas och med undantag för ungdomsvård helt avgöra tillämpningsområdet för ungdomspåföljderna. Av särskild statistik som Brå tagit fram till utredningen framgår att det under 2010 dömdes ut skyddstillsyn i 196 fall där gärningsmannen var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Det dömdes ut skyddstillsyn med samhällstjänst i 28 fall och därutöver skyddstillsyn förenad med fängelse eller kontraktsvård i ytterligare några fall. Det dömdes för denna kategori lagöverträdare ut villkorlig dom i 98 fall och villkorlig dom med samhällstjänst i 35 fall. Sammantaget under 2010 dömdes det sålunda ut skyddstillsyn eller villkorlig dom i omkring 360 fall till personer som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet.

Utöver detta bestäms i vissa fall påföljden till skyddstillsyn eller villkorlig dom efter en talan enligt 32 kap. 4 § BrB om undanröjande av ungdomsvård eller ungdomstjänst efter misskötsamhet eller annan bristande verkställighet. Det saknas statistik över i vilken omfattning detta sker. Utifrån Brå:s utvärdering av 2007 års reform kan i vart fall dras den slutsatsen att det förekommer att ungdomsvård och ungdomstjänst undanröjs och ersätts med skyddstillsyn eller villkorlig dom.¹ Uppgifter från Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra visar i hur många fall per år åklagare fattat beslut om att föra talan om undanröjande av påföljd. Av uppgifterna från Cåbra framgår att det 2011 fattades beslut om att

¹ Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 56 och 72.

föra talan om undanröjande av ungdomsvård och ungdomstjänst i 370 fall.²

Av samtliga lagföringar för personer som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet år 2010, utgjordes omkring 33 procent av böter.³ Det går inte direkt att utläsa ur statistiken i vilken omfattning det är fråga om sådana bötesstraff som valts som ”andrahandsalternativ” eftersom någon ungdomspåföljd inte varit tillämplig. Statistik med en uppdelning av höga respektive låga böter torde dock ge en ungefärlig bild av detta.

Eftersom domstolen enligt 32 kap. 2 § tredje stycket BrB ska välja ungdomstjänst framför böter om den påföljden inte är alltför ingripande och den gränsdragningen enligt praxis går vid brott som motiverar 60 dagsböter eller mer, indikerar den särskilda statistik som Brå tagit fram till utredningen i vilken omfattning det var avsaknaden av en tillämplig ungdomspåföljd som gjorde att böter valdes som påföljd.

Sammanlagt lagfördes år 2010 5 139 fall med böter som huvudpåföljd, när gärningsmannen var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. I 4 161 av dessa fall (ca 81 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett lägre antal än 60, i 418 fall (ca 8 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett antal av 60 eller mer och i 556 fall (ca 11 procent) utgjordes påföljden av penningböter. Av statistiken torde man kunna dra den slutsatsen att påföljden i ett inte obetydligt antal fall – de fall där antalet dagsböter uppgick till 60 eller mer – bestämdes till böter eftersom vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst var tillämpligt.

Sammantaget kan därmed konstateras att ett inte helt obetydligt antal unga lagöverträdare döms till annat än en ungdomspåföljd på grund av att dagens ungdomspåföljder inte anses tillämpliga eller tillräckliga.

Även om ungdomspåföljderna i de flesta fall är tillämpliga och uppfattas som trovärdiga och tillräckligt ingripande, finns det enligt vår mening – av de skäl som utvecklas nedan – anledning att överväga om påföljdssystemet för unga lagöverträdare skulle tjäna på något ytterligare alternativ. Trots att det inte är så vanligt förekommande att något lämpligt påföljdsalternativ saknas, blir det uppenbara problem när denna situation uppstår. Det är nämligen ofta fråga om förhållandevis allvarliga brott och återfall i brott, vilket gör att

² Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Åklagarmyndigheten.

³ Enligt särskild statistik som utredningen inhämtat från Brå.

det kan uppfattas som särskilt stötande och olyckligt att det inte finns någon adekvat och tillräckligt ingripande påföljd att döma ut.

De allmänna påföljdsvalsreglerna bör inte vara tillämpliga för omyndiga lagöverträdare

I avsnitt 23.2.3 föreslår vi att omyndiga lagöverträdare som huvudregel ska dömas till en ungdomspåföljd. Enligt den bedömning vi gör där, utgör inte villkorligt fängelse något lämpligt alternativ. Vår uppfattning är att kravet på synnerliga skäl för att döma en omyndig lagöverträdare till en frihetsberövande påföljd bör vara kvar. I dag fungerar i mångt och mycket skyddstillsyn och villkorlig dom som "sistahandsalternativ" för omyndiga lagöverträdare när inte någon ungdomspåföljd är tillämplig. Vi bedömer att det inte vore lämpligt att ett fängelsestraff – om än villkorligt – skulle fylla den funktionen. I stället bör ungdomspåföljderna vara så konstruerade att det alltid finns ett tillämbart alternativ. De enda undantag som bör göras är för det första de situationer där den unge hunnit bli väsentligt äldre än 17 år vid tidpunkten för lagföringen och det därför inte är lämpligt med en ungdomspåföljd (detta utvecklas i avsnitt 23.2.4). Det andra undantaget bör vara i de fall brottsligheten är så allvarlig att inte någon ungdomspåföljd – inte ens sluten ungdomsvård – är tillräckligt ingripande (den frågan behandlar vi närmare i avsnitt 26.2.2). Avsaknaden av ett lämpligt alternativ bland kriminalvårdspåföljderna – enligt det förslag vi lämnar till nytt påföljdssystem för vuxna lagöverträdare – gör att de "luckor" som finns inom ordningen med ungdomspåföljder bör täckas upp.

Det är inte lämpligt att böter används för att det saknas något annat alternativ

I de fall straffmättningsvärdet – efter tillämpningen av ungdomsreduktionen – uppgår till 60 dagsböter eller mer ska enligt nuvarande ordning i första hand ungdomsvård eller ungdomstjänst väljas som påföljd. Om det inte finns förutsättningar för detta, kan i stället böter vara det enda alternativet. Det torde främst gälla brott som – efter ungdomsreduktion – uppgår till ett straffmättningsvärde på som högst 150 dagsböter (för ett enstaka brott). För

en femtonåring torde det, enligt vad som framförts i doktrinen, som mest handla om straffvärden upp till tre månader, för en sextonåring upp till två månader och för en sjuttonåring upp till en månad⁴.

Som redovisas ovan bestäms påföljden i ett inte obetydligt antal fall (418 för år 2010) till böter om 60 dagsböter eller mer. Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag till en slopad eller mer begränsad användning av böter för omyndiga lagöverträdare. För att uppnå den ambitionen måste det finnas tillräckliga alternativ till höga bötesstraff. Detta är något som vi utvecklar i avsnitt 25.5.1.

De särskilda förutsättningarna för ungdomsvård gör att domstolen ofta är hänvisad till ungdomstjänst som det enda alternativet

Den vårdinriktade påföljden ungdomsvård förutsätter att det föreligger ett särskilt vårdbehov och att socialtjänsten lägger fram ett förslag till ungdomskontrakt eller vårdplan. Om det är åtgärder enligt SoL som föreslås – vilket är det vanligaste – måste den unge och dennes vårdnadshavare samtycka till de föreslagna insatserna. Det förhållandevis smala tillämpningsområdet för ungdomsvård innebär att domstolen ofta blir ”hänvisad” till ungdomstjänst som det enda godtagbara alternativet. Eftersom det för ungdomstjänst förutsätts dels att den unge samtycker till att utföra oavlönat arbete, dels att påföljden anses lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter, kan det uppstå mindre lyckade tillämpningar av regelverket. Detta gäller även om ett formellt samtyckeskrav ersätts av en lämplighetsbedömning där den tilltalades inställning beaktas (se avsnitt 24.4.1).

Det kan förekomma att den unge närmast övertalas till att samtycka till ungdomstjänst av domstolen och sin försvarare. Därtill kan det finnas risk att domstolen – i brist på bättre alternativ – tar alltför lätt på lämplighetsbedömningen och dömer ut ungdomstjänst i fall där det framstår som mindre sannolikt att den unge kommer att klara av att verkställa påföljden. Ungdomstjänst kan därtill – i brist på annat – komma att användas där det inte i övrigt framstår som en trovärdig och lämplig påföljd. Även om ungdomstjänst i de flesta fall är en lämplig och tillräckligt ingripande påföljd, utgör det en brist i påföljdssystemet att domstolen ibland i stort sett saknar andra tänkbara alternativ.

⁴ Jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 2 uppl., 2008, s. 211.

Det saknas ibland trovärdiga alternativ vid återfallssituationer

Vid återfall i brott bör det ske en upptrappning i ingripandegrad. Det gäller såväl för vuxna som för unga lagöverträdare. Vid tillämpningen av ungdomspåföljderna saknas dock i många fall möjligheter till en sådan upptrappning. För den som tidigare dömts till ungdomstjänst och där det inte finns förutsättningar för ungdomsvård, utgör i dag huvudalternativen att antingen döma till ungdomstjänst på nytt eller att döma till en vuxenpåföljd – i första hand skyddstillsyn. Endast vid återfall i brott med höga straffvärden torde det – delvis pga. återfallet – kunna anses föreligga synnerliga skäl som motiverar sluten ungdomsvård.

Det påföljdssystem för vuxna lagöverträdare som vi föreslår innebär att villkorligt fängelse ersätter skyddstillsyn och villkorlig dom som alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff. Som omnämns ovan framstår det som mindre lämpligt att döma ut ett villkorligt fängelsestraff för lagöverträdare under 18 år i de fall påföljden i dag bestäms till skyddstillsyn. Det finns därmed inte någon lämplig vuxenpåföljd att ta till i återfallssituationer av det nu beskrivna slaget. Att vid återfall på nytt välja ungdomstjänst framstår inte heller alltid som något trovärdigt och lämpligt alternativ.

Än mer problematiskt kan påföljdsvalet bli då det föreligger en tydlig social problembild hos den unge. Om den unge återfaller efter att ha dömts till ungdomsvård kan i vissa fall socialtjänsten vara av den uppfattningen att dess möjligheter att föreslå insatser enligt SoL är uttömda. Trots detta bedöms det inte alltid aktuellt för socialnämnden att ansöka om vård enligt LVU. Ungdomstjänst är heller knappast ett realistiskt alternativ. Det kan ofta vara fråga om relativt allvarlig brottslighet. Domstolen kan i sådana situationer sakna andra alternativ än vuxenpåföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom.

Mot denna bakgrund kan det finnas behov av en ungdomspåföljd som kan fungera som en tydlig upptrappning av ingripandegraden vid återfall i brott.

Det är stor skillnad i ingripandegrad mellan ungdomsvård och ungdomstjänst i förhållande till slutna ungdomsvård

Den som döms till slutna ungdomsvård ådöms en mycket ingripande påföljd, där det blir fråga om ett frihetsberövande som avskär den unge från hans eller hennes normala miljö; hem, sociala kontakter och skolgång. En dom på slutna ungdomsvård förutsätter att den unge har gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet (eller åtminstone har återfallit flera gånger i allvarlig brottslighet). Det är få "brottskarriärer" som inleds med ett mycket allvarligt brott, utan den som döms till slutna ungdomsvård har i övervägande fall tidigare gjort sig skyldig till brott. Av dem som dömts till slutna ungdomsvård till och med år 2003 hade 82 procent tidigare blivit lagförda, med i genomsnitt 2,4 lagföringar. 73 procent hade blivit lagförda genom dom, med i genomsnitt 1,5 domar. 50 procent hade lagförts för våldsbrott, 54 procent hade lagförts för stöldbrott och 15 procent hade lagförts för narkotikabrott.⁵

Om den unge efter flera brott gör sig skyldig till ett mycket allvarligt brott, eller flera gånger återfaller i förhållandevis allvarlig brottslighet, när rättsväsendet "vägs ände" när det gäller ungdomspåföljder i frihet och påföljden blir i stället slutna ungdomsvård. Det blir en markant skillnad i ingripandegrad mellan ungdomspåföljderna i frihet och slutna ungdomsvård. För att öka tydligheten och pedagogiken i påföljdssystemet – dvs. tydliggöra hur allvarligt rättsväsendet ser på återfall i allvarlig brottslighet även i situationer där en frihetsberövande påföljd inte anses nödvändig – bör det vara möjligt att trappa upp ingripandegraden utan att slutna ungdomsvård blir oundvikligt. En sådan upptrappning skulle öka tydligheten i påföljdssystemet och inskräpa budskapet att samhällets tolerans med den unges brottslighet är i avtagande. En sådan ordning skulle därtill kunna minska antalet unga som oundvikligen bör bli föremål för en frihetsberövande påföljd. En påföljd som innehåller tydligare inslag av övervakning och kontroll än ungdomsvård och ungdomstjänst – utan att den innebär frihetsberövande institutionsvård – skulle enligt vår bedömning kunna fylla en sådan funktion.

⁵ Pettersson, Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive slutna ungdomsvård, SIS-rapport 2/10), Statens institutionsstyrelse 2009, s. 34.

Det saknas ibland trovärdiga alternativ vid höga straffvärden.

Om det föreligger ett särskilt vårdbehov kan ungdomsvård bli aktuell som påföljd även vid brott med höga straffvärden. Det förutsätter dock att innehållet i kontraktet eller vårdplanen är tillräckligt ingripande. Eftersom innehållet styrs av ett behovskriterium finns det inget självklart samband mellan innehållet i den vård som föreslås och brottets svårhet. Enligt 32 kap. 1 § BrB får ungdomsvård endast dömas ut om de planerade åtgärderna, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande. Det är dock inte alltid som den unge är lämplig att utföra ungdomstjänst. Det kan därför saknas förutsättningar för ungdomsvård vid allvarliga brott – även om det finns ett kontrakt eller en vårdplan som framstår som välgrundad utifrån den unges behov. Som framgår av Brå:s utvärdering⁶ och som utvecklas i avsnitt 24.3.4 avbröts ungdomstjänsten i nästan 40 procent av de fall då den kombinerades med ungdomsvård. I de fall kombinationspåföljden väljs pga. det höga straffvärdet blir det således ofta problem vid verkställigheten, även i sådana fall där den unge faktiskt bedömts som lämplig för ungdomstjänst. Som närmare utvecklas i avsnitt 24.3.4 föreligger det därtill ofta problem med att kombinera åtgärder enligt ett ungdomskontrakt och ett stort antal timmars ungdomstjänst, varvid effekten av vårdåtgärderna kan undergrävas. Det bör därför övervägas om det finns andra sätt att förstärka en ungdomsvård än att förena den med ungdomstjänst.

Om det överhuvudtaget inte finns förutsättningar för ungdomsvård pga. att det inte föreligger något förslag till ungdomskontrakt eller vårdplan eller att erforderligt samtycke saknas – återstår även vid högre straffvärden ofta endast ungdomstjänst att överväga.

I förarbetena uttalades 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”.⁷ Vidare anfördes att de högsta antalet timmar ungdomstjänst (150 timmar) borde användas för brott med ett ”straffvärde”, efter beaktande av 29 kap. 7 § BrB (dvs. ungdomsreduktionen), på omkring sex månader.⁸ HD har i NJA 2007 s. 636 funnit att bedömningen av den övre gränsen för

⁶ Ungdomsvård och ungdomstjänst – En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. s. 53.

⁷ Prop. 2005/06:165 s. 74.

⁸ A. prop. s. 76.

tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör utgå från om straffet efter reduktion med stöd av 29 kap. 7 § BrB (dvs. straffmättningsvärdet) skulle uppgå till högst sex månaders fängelse. Det innebär, med tillämpning av den sedvanliga ungdomsreduktionen, att ungdomstjänst kan tillämpas för en suttonåring upp till straffvärden motsvarande fängelse 1,5 år, för en sextonåring upp till straffvärden på 2 år och för en femtonåring för straffvärden upp till 2,5 år.

Det framstår (såsom utvecklas avsnitt 24.4.3) som uppenbart att avsikten enligt förarbetena var att ungdomstjänst normalt sett inte skulle användas för allvarigare brott än sådana med ett *straffvärde* på högst ett år. Som praxis utvecklats har ungdomstjänst fått ett betydligt vidare tillämpningsområde. För en femtonåring eller en sextonåring kan – i de fall det inte blir aktuellt med ungdomsvård – påföljden bli ungdomstjänst vid brott som våldtäkt, mordbrand, grov utpressning, allvarliga fall av personrån och butiksrån och relativt allvarliga fall av grov misshandel. Vi har övervägt om det bör lämnas förslag som innebär att den övre gränsen för när ungdomstjänst kan användas som påföljd förskjuts nedåt, men stannat vid att något sådant förslag inte bör lämnas. Som anförs i avsnitt 24.4.3 kan det dock ifrågasättas om ungdomstjänst i vissa fall är den mest lämpliga påföljden vid så allvarlig brottslighet.

Det saknas ibland alternativ vid mycket höga straffvärden

Vid mycket höga straffvärden – där straffmättningsvärdet efter ungdomsreduktionen uppgår till mer än sex månader – förutsätts för ungdomsvård att insatserna är mycket ingripande, i många fall sannolikt genom en LVU-placering eller möjligen genom ett mycket ingripande kontrakt i förening med ungdomstjänst. Om det inte kan bli aktuellt med ungdomsvård står ofta domstolen utan något klart förstahandsalternativ.

HD har – som omnämnts ovan – i NJA 2007 s. 636 funnit att bedömningen av den övre gränsen för tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör utgå från om straffet efter reduktion med stöd av 29 kap. 7 § BrB (dvs. straffmättningsvärdet) uppgår till högst sex månaders fängelse. Som utgångspunkt är alltså inte ungdomstjänst tänkbart i fall där straffmättningsvärdet överstiger sex månader. Vad som då återstår för domstolen är i dag skyddstillsyn, villkorlig dom eller slutna ungdomsvård. Av diskussioner som förts med rättsväsendets aktörer och studier av underrättspraxis framgår att det

råder en osäkerhet om vilken påföljd som bör väljas i sådana fall, främst då straffmättningsvärdet understiger ett år.

Det framstår inte som önskvärt att slutna ungdomsvård utgör det enda realistiska påföljdsalternativet – utom i sådana fall där annat än en frihetsberövande påföljd måste anses utesluten pga. ett mycket högt straffvärde. I övriga fall – särskilt om det inte är återfall i allvarlig brottslighet – bör det finnas möjlighet att döma ut en ingripande påföljd som inte innebär ett frihetsberövande. I dag saknas ett sådant alternativ.

Skyddstillsyn torde i dag ibland komma till användning för att det utgör det enda tänkbara alternativet till slutna ungdomsvård. I de flesta fall föregås påföljdsvalet inte av någon planering och påföljden blir till sitt innehåll därför endast begränsat ingripande. Vi föreslår i kapitel 9 att skyddstillsyn och villkorlig dom ska utmönstras ur påföljdssystemet. Som diskuteras ovan framstår inte fängelse – om än villkorligt – som något godtagbart alternativ för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Detta innebär att det kommer att saknas ett påföljdsalternativ som är tillräckligt ingripande för mycket allvarliga brott, utan att det behöver innebära en frihetsberövande påföljd med institutionsvistelse.

Nya inslag i påföljdssystemet bör kunna straffmätas av domstolen och i vart fall delvis bygga på övervakning och kontroll

Som utvecklas ovan finns det enligt vår bedömning av flera skäl behov av en tillräckligt ingripande ungdomspåföljd, när förutsättningar för ungdomsvård eller ungdomstjänst saknas. För att påföljden ska kunna fylla en sådan funktion, måste det uteslutande ligga i domstolens hand att besluta om den är tillämpbar. Domstolen bör då även – för att säkerställa att den utgör ett tillräckligt ingripande alternativ – kunna straffmäta påföljden utifrån brottets straffvärde.

Ungdomsvård är i många fall den mest trovärdiga och lämpliga påföljden för underåriga lagöverträdare. Som utvecklas ovan finns det inte alltid förutsättningar för denna påföljd, ibland beroende på att det inte finns något särskilt vårdbehov enligt socialtjänstens bedömning och i andra fall beroende på att den unge eller dennes vårdnadshavare inte samtycker till de föreslagna insatserna. Det förekommer även att de föreslagna insatserna inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets straffvärde och den unges tidigare brottslighet.

Även ungdomstjänst utgör en trovärdig påföljd eftersom kravet på oavlönat arbete innebär en tidsmässig och personlig uppoffring för den unge och en frihetsinskränkning på så sätt att den unge inte kan disponera över sin egen tid de timmar som ungdomstjänsten ska verkställas. På det sättet blir ungdomstjänst en ingripande påföljd och därtill mer ingripande ju fler timmar som döms ut. Alla unga lagöverträdare har dock inte förutsättningar att genomföra ungdomstjänst och vid höga straffvärden kan det vara en mindre lämplig eller inte tillräckligt ingripande påföljd. Det eller de kompletterande alternativ som vi bedömer att det finns behov av, bör därför innebära någon annan form av uppoffring och frihetsinskränkning än vad ungdomstjänsten innebär för att det ska kunna vara tillräckligt ingripande och trovärdigt samtidigt som det kan utgöra ett alternativ till ungdomstjänst. Genom en större eller mindre grad av övervakning, kontroll eller annan kontaktskyldighet skulle sådana alternativ – i likhet med antalet timmar ungdomstjänst – kunna straffmätas av domstolen.

Som utvecklats ovan är avsikten att en sådan påföljd ska täppa till "luckor" i systemet gällande brottslighet med mycket olika straffvärden. Det kan handla om relativt begränsad brottslighet där det inte finns något uttalat vårdbehov men den unge inte har personliga förutsättningar att utföra ungdomstjänst och där påföljden i dag ofta bestäms till höga böter. Det kan å andra sidan handla om mycket allvarlig brottslighet där ungdomstjänst eller ungdomsvård inte är tillräckligt ingripande och domstolen i dag har att överväga antingen skyddstillsyn eller en kortare tid av sluten ungdomsvård. Det säger sig självt att graden av frihetsinskränkande bör vara väsentligt olika i dessa olika situationer. Graden av mer kontrollinriktade åtgärder bör sålunda bli större om det är fråga om allvarlig brottslighet och mer flagranta återfall i brott. Det kan därför behövas mer än ett nytt påföljdsalternativ.

Nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare bör så långt möjligt ha ett behandlingsinriktat innehåll

Som omnämns ovan bör ett kompletterande inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare på ett naturligt sätt kunna integreras i det befintliga systemet, för att det inte ska bli alltför splittrat och divergerande. En bärande tanke med alla påföljder för unga lagöverträdare är – som utvecklats i avsnitt 23.1.2 – att de i

möjligaste mån ska verka brottsavhållande genom att angripa de riskfaktorer som kan antas ha lett till brottsligheten och understödja de skyddsfaktorer som kan motverka återfall i brott. Det är givetvis mest uttalat beträffande ungdomsvård, där en förutsättning för påföljdens tillämpning är att det finns ett särskilt behov av vård. Även utformningen av ungdomstjänst motiverades delvis av att det skulle föreligga ett pedagogiskt värde av att den unge får gottgöra brottet genom arbete och att den utöver den gränssättande funktionen även skulle ha en vägledande roll.⁹ I likhet med timantalet för ungdomstjänst avgörs längden på sluten ungdomsvård av brottets straffvärde. Verkställigheten av sluten ungdomsvård ska dock vara helt inriktad på behandling och andra insatser mot de faktorer som orsakat brottsligheten.

Den balansgång som beskrivs inledningsvis i avsnitt 23.1.4 gällande barnperspektivet och behovet av påföljder som är tillräckligt ingripande och upprätthåller kriminaliseringens normbildande verkan, måste enligt vår mening upprätthållas även vid en påföljd som bygger på övervakning, kontroll och kontaktskyldighet. Verkställigheten bör därför utformas på så sätt att den så långt möjligt angriper de riskfaktorer som kan antas öka risken för nya brott och understödjer de skyddsfaktorer som kan antas motverka en sådan risk. Nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare bör därför så långt möjligt ha ett behandlingsinriktat innehåll.

27.3 Mellantvång

27.3.1 Inledning

Övervägandena hittills – enligt de allmänna utgångspunkter som utvecklas ovan – pekar mot att det finns behov av en påföljdsform som kan integreras som en naturlig del i påföljdssystemet för unga lagöverträdare men som inte är beroende av den unges eller vårdnadshavarens samtycke och heller inte den särskilda lämplighetsbedömning som måste göras beträffande ungdomstjänst. En utgångspunkt är att socialtjänsten även fortsättningsvis bör vara huvudman för påföljderna för unga lagöverträdare, i vart fall om de inte innehåller tydliga frihetsinskränkande inslag (se i avsnitt 23.1.3 om våra övergripande överväganden). Det blir i det sammanhanget

⁹ Prop. 2005/06:165 s. 64 f.

naturligt att överväga om bestämmelsen om s.k. mellantvång enligt 22 § LVU kan spela någon roll eller i vart fall tjäna som något slag av förebild. Bestämmelsen om mellantvång redovisas därför i detta avsnitt.

Mellantvång innebär i korthet att socialnämnden kan vidta åtgärder enligt socialtjänstlagen oberoende av den unges eller vårdnadshavarens samtycke – utan att det för den skull föreligger behov av vård utanför hemmet. I dag kan en vårdplan vid ungdomsvård innehålla åtgärder som beslutas med stöd av regleringen av mellantvång. I vart fall vid ett ytligt betraktelsesätt framstår det som om mellantvång skulle kunna ges en större roll i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.

27.3.2 Allmänt om vård enligt LVU

Vård utan samtycke kan beslutas enligt LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Enligt den socialtjänstlag som trädde i kraft 1982 (och som ersatts av 2001 års socialtjänstlag) ska sålunda frivillighet och självbestämmande vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten. Socialtjänstens möjligheter att bereda unga personer vård *utan* deras eller vårdnadshavarens samtycke regleras i stället i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vård enligt LVU kan beredas för s.k. miljöfall enligt 2 § LVU och för s.k. beteendefall enligt 3 § LVU. Enligt 2 § LVU ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Enligt 3 § ska vård beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Närmare om förutsättningarna för vård med stöd av LVU

Den som är under 18 år ska beredas vård enligt LVU, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger. Det ska därtill kunna antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av vårdnadshavaren och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård med stöd av 3 § (beteendefallen) får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke (1 § LVU). Av 21 § LVU framgår att vård som har beslutats med stöd av 2 § ska upphöra senast när den unge fyller 18 år och att vård som beslutats med stöd av 3 § ska upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Beslut om vård med stöd av LVU beslutas, enligt 4 § LVU, av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Enligt reglerna i 6–9 §§ LVU kan den unge i vissa fall bli föremål för omedelbart omhändertagande innan ett beslut om vård enligt LVU kan fattas. Socialnämnden får besluta att den unge ska omhändertas om det är sannolikt att denne behöver beredas vård och rättens beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka. Ett omedelbart omhändertagande upphör om inte socialnämnden inom fyra veckor – eller inom den längre tid som förvaltningsrätten medgett förlängning till – från dagen för verkställandet av beslutet har ansökt hos förvaltningsrätten om vård enligt LVU.

Vård enligt LVU ska alltid inledas utanför det egna hemmet

Enligt 10 § LVU ska vården anses påbörjad när den unge pga. ett beslut om omedelbart omhändertagande eller ett beslut om vård har placerats utanför sitt eget hem. Vård enligt LVU ska alltså alltid inledas utanför den unges hem. Enligt 11 § 2 st LVU får nämnden efter en inledande placering utanför hemmet medge att den unge åter vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården. Grunden för placeringsbeslutet är alltså att den unge – åtminstone i ett inledande skede – behöver beredas vård utanför det egna hemmet.¹⁰ Socialnämnden bestämmer enligt 11 § LVU hur

¹⁰ Norström/Thunved, De nya sociallagarna, 23 uppl., 2010, s. 361.

vården av den unge ska ordnas och var denne ska vistas under vårdtiden.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § (dvs. något av beteendefallen) behöver stå under särskilt noggrann tillsyn, ska det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem. Statens institutionsstyrelse (SiS) är den centrala förvaltningsmyndigheten för verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen och institutionerna för vård av missbrukare. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett särskilt ungdomshem, ska SiS anvisa plats i ett sådant hem. Fråga om utskrivning från ett särskilt ungdomshem prövas av SiS, som omgående ska underrätta socialnämnden när det finns anledning till utskrivning. Den som vårdas vid hemmet med stöd av LVU får dock inte skrivas ut om inte socialnämnden har begärt eller medgivit det.

Kontroll och uppföljning av vården

Socialnämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU. Har den unge beretts vård med stöd av 3 § (beteendefall) ska socialnämnden, enligt 13 §, var sjätte månad pröva om vården ska upphöra. Enligt 14 a § ska SiS följa upp verksamheten enligt LVU, såväl under som efter avslutad vård.

Särskilda befogenheter vid vård på särskilt ungdomshem

I 15–20 b §§ finns bestämmelser om särskilda befogenheter gällande unga som tagits in på ett särskilt ungdomshem. Det gäller bl.a. begränsningar i möjligheterna att ringa och ta emot telefonsamtal, möjligheterna att bedriva vården på en enhet som är låsbar och att hålla den intagne i avskildhet, förutsättningarna för att utföra kroppsvisitation och göra drogkontroller och övervakning av brev och andra försändelser.

27.3.3 1985 års bestämmelse om mellantvång

Behov av tvångsvisa insatser utan att det finns förutsättningar för vård enligt LVU

Beredande av vård enligt LVU är en ingripande åtgärd som alltid ska inledas utanför den unges eget hem. Förutsättningarna för att vård enligt 3 § ska beviljas är relativt högt ställda. Det förutsätts att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en *påtaglig risk* att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Det finns ibland ett behov av att utan den unges eller vårdnadshavares samtycke kunna vidta en åtgärd som inte är så ingripande som institutions- eller familjehemsvård. Det kan t.ex. röra sig om ungdomar med uttalade missbruksproblem som vägrar att medverka i varje frivillig behandling eller som har en så ytlig motivation när det gäller att medverka till behandling att det är svårt att skapa kontinuitet inom ramen för en frivillig behandlingskontakt. Samtidigt är situationen ännu inte så allvarlig att förutsättningarna för ett beslut om vård enligt LVU är uppfyllda. Det kan finnas goda resurser i den unges vardagsmiljö, som föräldrar eller andra vuxna som kan vara ett stöd för den unge eller kamrater som inte är missbrukare.¹¹

Bestämmelsen om mellantvång

I syfte att hantera bl.a. de situationer som beskrivits i föregående avsnitt finns i LVU under rubriken *Förebyggande insatser* i 22 § bestämmelsen om s.k. mellantvång:

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård enligt denna lag om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta

1. att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson som socialnämnden utsett, eller
2. att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

¹¹ A.a. s. 390.

När ett sådant beslut meddelas ska en särskild behandlingsplan finnas. Bestämmelserna i 13 § första och tredje styckena samt 21 § första och tredje styckena gäller i tillämpliga delar också i fråga om beslut enligt första stycket. Prövning enligt 13 § tredje stycket av frågan om sådant beslut ska upphöra att gälla ska ske första gången inom sex månader från dagen för nämndens beslut.

Bakgrund till bestämmelsen

I barnavårdslagen, som föregick SoL och LVU, fanns ett antal angivna insatser, som inte förutsatte vårdnadshavarens samtycke och som skulle kunna tillämpas när förutsättningarna för tvångs-ingripande sannolikt var uppfyllda. Det var råd och stöd, förmaning och varning, föreskrifter om den unges levnadsförhållanden samt övervakning. Någon motsvarighet till barnavårdslagens bestämmelser infördes inte i SoL och således upphörde alla tvångsmöjligheter i öppna former.¹² I förarbetena uttrycktes uppfattningen att dessa åtgärder kunde erbjudas i frivillig form och att de tjänade sitt syfte bäst när de gavs i samförstånd med föräldrarna och den unge.¹³

LVU kompletterades emellertid redan efter några år, 1985, med en bestämmelse som i lagen benämndes förebyggande insatser och som kom att kallas ”mellantvång”. Syftet med den nya bestämmelsen var att förtydliga socialtjänstens ansvar för ungdomar med missbruksproblem och unga lagöverträdare. Bestämmelsen tillkom efter en debatt om att socialtjänstereformen hade orsakat att fler unga lagöverträdare dömdes till påföljd inom kriminalvården, i stället för att överlämnas till vård inom socialtjänsten.¹⁴

De huvudsakliga skälen till bestämmelsen enligt förarbetena

Bestämmelsen om mellantvång infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1985 (prop. 1984/85:171). I förarbetena anförde departementschefen att syftet med bestämmelsen var att den skulle komplettera SoL i situationer där det finns grundade farhågor för den unges utveckling och när frivilliga insatser enligt SoL antingen har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa.¹⁵ Enligt departementschefen var det angeläget att slå vakt om socialtjänst-

¹² SOU 2009:68 s. 388 f.

¹³ Prop. 1979/80:1, del A s. 501.

¹⁴ SOU 2009:68 s. 389.

¹⁵ Prop. 1984/85:171 s. 20 ff.

reformens starka prioritering av frivilliga insatser. Det fanns dock en konflikt mellan socialnämndens ansvar enligt SoL och kravet på samtycke från den enskilde i situationer där det föreligger ett vårdbehov, men där förhållandena inte är så allvarliga att LVU är tillämplig. Socialnämnden kunde då hamna i den situationen att den inte hade något lagligt stöd för att vidta några behandlingsåtgärder men ändå hade en skyldighet att återkomma med erbjudanden om stöd och hjälp. Om man inte lyckades bryta den unges avvisande hållning och skapa förtroende för socialtjänstens behandlingserbjudanden, tvingades nämnden avvakta tills förhållandena blivit så allvarliga att den unge måste omhändertas för vård enligt LVU.

Enligt departementschefen måste stor vikt läggas vid det faktum att ungdomar med missbruksproblem eller andra allvarliga sociala handikapp ofta saknar förmåga att självständigt ta ansvar och att se konsekvenserna av sitt handlande. Vidare anfördes att samhället har en skyldighet att träda in för att bistå föräldrarna och den unge, om de resurser som naturligt finns runt den unge inte är tillräckliga för att trygga hans utveckling. Förslaget skulle ses mot bakgrund av att de åtgärder som avsågs rörde ungdomar som till följd av missbruk, brottslig verksamhet eller något jämförbart beteende närmar sig en situation där de utsätter sin hälsa eller utveckling för allvarlig fara. Utgångspunkten för de aktuella åtgärderna var således den unges eget beteende.

Departementschefen anförde vidare att det hörde till bilden att det redan förekom att yngre missbrukare deltog i vad som kan kallas tvångsvård i öppna former inom socialtjänsten. För det första – anfördes i propositionen – gav även de befintliga bestämmelserna i LVU utrymme för att bedriva vården i öppnare former, under förutsättning att den inleds utanför den unges eget hem. För det andra rörde det sig om ungdomar som dömts till skyddstillsyn och som därigenom meddelats vårdföreskrifter. Brå hade i sitt remissvar påpekat att det inte var helt ovanligt att socialtjänstemän vände sig till skyddskonsumenten för att genom föreskrifter inom kriminalvårdens ram få stöd för att genomföra behandlingsinsatser inom socialtjänsten. Syftet var då att kunna fortsätta en öppenvårdsinsats och undvika vård utanför hemmet enligt LVU.

Departementschefen konstaterade att det fanns tecken på en överströmning av unga lagöverträdare från socialtjänsten till kriminalvården sedan den nya socialtjänstlagen hade trätt i kraft, något som enligt propositionen gav anledning till oro. Det kunde enligt departementschefen inte bortses från att utmönstringen av de

mindre ingripande tvångsåtgärderna ur socialtjänstlagstiftningen hade betydelse för domstolarnas påföljdsval i situationer när förutsättningarna för vård utanför hemmet enligt LVU inte förelåg.¹⁶ Enligt departementschefen ställdes domstolarna ibland inför valet mellan att döma till skyddstillsyn eller att överlämna till vård inom socialtjänsten utan att behövlig vård kunde genomföras, eftersom den unge inte samtyckt till sådan. Därtill hade enligt propositionen socialtjänstens möjligheter att genomföra vård också betydelse för frågan om åtalsunderlåtelse.

Närmare om bestämmelsens tillämpningsområde och tillämpning

Gällande grunderna för socialnämndens beslut om mellantvång anfördes i förarbetena att ett beslut skulle kunna meddelas när omständigheterna är sådana att behövlig behandling kan ges medan den unge bor kvar i sitt hem. Det torde enligt departementschefen förutsättas att den unges föräldrar som regel kan motiveras till att medverka i behandlingen. Beslutet ska dock kunna meddelas även om vårdnadshavaren inte gett sitt samtycke.¹⁷

Om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen föreligger, ska en särskild behandlingsplan upprättas – så långt möjligt i samråd med den unge och föräldrarna. Den bör enligt förarbetena bygga på en helhetsbedömning av den unges situation och innehålla mål och delmål som upplevs som realistiska av den unge och föräldrarna. Syftet med att besluta om en stöd- och behandlingskontakt är att ge den unge det stöd och den vägledning som han eller hon behöver för att de mål som är uppställda i planen ska kunna förverkligas. Om behandlingsplanen därefter ska kunna förverkligas, beror dock enligt vad departementschefen anförde i hög grad på den relation som kan skapas mellan kontaktpersonen/behandlaren och den unge. Planen är en arbetsplan och bör enligt förarbetena inte låsa den fortsatta behandlingsplaneringen utan ska kunna omprövas efter hand om det visar sig nödvändigt.¹⁸

Departementschefen övervägde därefter om nämnden skulle kunna besluta att den unge ska lämna urinprov regelbundet och på så sätt styrka sin drogfrihet – något som då endast kunde ske efter den unges samtycke. Departementschefen anförde att det var

¹⁶ A. prop. s. 23.

¹⁷ A. prop. s. 24.

¹⁸ A. prop. s. 24.

omvittnat från många håll att regelbundna urinprov kan vara ett stöd i behandlingsarbetet. Det var dock från behandlingssynpunkt stor skillnad mellan att den unge samtycker till att visa sin drogfrihet och att denne blir tvingad till det. Därtill föreligger, enligt departementschefen, den risken att provtagningen skulle behöva omgärdas av sådana omfattande kontrollåtgärder för att utesluta manipulationer, att det skulle bli starkt integritetskränkande. Departementschefen anförde att hon inte var beredd att föreslå någon sådan bestämmelse.¹⁹

I författningskommentaren anfördes bl.a. att den unges situation ska vara sådan att det kan antas att tvångsvård kommer att behöva beredas honom, om han inte avbryter sitt destruktiva beteende. Den unge har i regel visat att han inte vill medverka till behandling eller andra stödåtgärder på frivillig bas eller att hans motivation till sådan medverkan är klart otillräcklig. Bedömningen får givetvis inte grundas på endast lösa förmodanden, utan nämndens antagande att lagens vårdförutsättningar kommer att uppfyllas om något ingripande inte sker måste bygga på fastare grund än rent tillfälliga beteenden hos den unge.²⁰ Vidare anfördes att socialnämndens beslut som regel bör ha föregåtts av intensiva försök att skapa kontakt och få till stånd frivilliga lösningar.

Innehållet i en insats med mellantvång

En insats med mellantvång kan, som beskrivits ovan, bestå av skyldighet för den unge att hålla kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller att delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten.

Gällande kontaktperson anförde departementschefen att socialnämnden har att utse en tjänsteman hos nämnden eller någon annan lämplig person – utifrån den unges och familjens behov av stöd och hjälp. Det anfördes vidare att det ibland kunde vara lämpligast att en tjänsteman hos nämnden utses, medan det i andra situationer kan vara lämpligare med en fristående person. Departementschefen betonade att socialnämnden under alla förhållanden har ansvaret för att kontaktpersonen får det stöd han eller hon behöver för att kunna klara av sin krävande uppgift. Departementschefen underströk vidare att uppdraget skulle ställa stora krav på

¹⁹ A. prop. s. 25.

²⁰ A. prop. s. 41.

personlig lämplighet och kunnande och att det – särskilt under den första tiden – kommer att vara mycket tidskrävande.²¹

Beslut om att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten kan enligt förarbetena innebära t.ex. att den unge ska hålla en regelbunden behandlingskontakt med en socialsekreterare eller med en medarbetare på en särskild öppenvårdsmottagning i socialtjänstorganisationen (ungdomsmottagning, rådgivningsbyrå för narkotikamissbrukare etc.). Om den unge har behov av mer omfattande stöd och hjälp kan det finnas skäl att kombinera ett sådant beslut med förordnande av kontaktperson – åtminstone i ett inledande skede. En annan möjlighet enligt förarbetena kan vara att besluta att den unge ska delta i ett särskilt öppenvårdsprogram. Sådana behandlingsprogram omfattar i regel två terminer, varvid det förutom behandlingsinslag ofta ingår arbets träning, studier, idrott och olika fritidsaktiviteter.²²

Beslut om skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en kontaktperson innebär enligt författningskommentaren ett krav på den unge att – på det sätt och i den utsträckning som närmare anges i behandlingsplanen – träffa den av nämnden utsedde personen. Beslutet ger kontaktpersonen ett särskilt ansvar att följa hur den unges levnadssätt utvecklas och bygga upp en motivation hos den unge att bearbeta sin situation. Kontaktpersonen ska främst fungera som ett personligt stöd och hjälp, i vilket det ligger att aktivt och engagerat ingripa i krissituationer av olika slag. Det underströks i författningskommentaren att en slentrianmässig övervakning med kontrollinriktning däremot inte är förenlig med bestämmelsens syfte.²³

Åtgärder vid underlåtenhet att medverka i vården

Beträffande genomförandet av mellantvångsåtgärderna anförde departementschefen att ett beslut om stöd eller behandling i öppna former enligt LVU ställer krav på nämnden att anvisa de resurser som krävs. Vidare måste planen grunda sig på en noggrann bedömning av vilket behov av stöd och behandling som föreligger samt på att nämnden gör en realistisk bedömning av vilka resurser som krävs för att de mål som anges i behandlingsplanen ska kunna

²¹ A. prop. s. 25.

²² A. prop. s. 26.

²³ A. prop. s. 42.

förverkligas. Departementschefen väckte frågan om vad som händer om nämndens beslut inte kan genomföras pga. att den unge uteblir från t.ex. planerade samtal. En möjlighet skulle kunna vara – som en sista utväg – att genomdriva beslutet genom polishand-räckning. Departementschefen pekade på att det skulle vara förenat med betydande olägenheter, bl.a. genom att det skulle kunna försvåra möjligheterna att genomföra den planerade behandlingen. Någon sådan ordning föreslogs därför inte.

Enligt departementschefen fanns det skäl att anta att nämndens beslut i allmänhet kommer att kunna genomföras, även utan möjlighet till polishandräckning. I kombination med ett aktivt motivationsarbete klargörs på ett otvetydigt sätt att nämnden ser allvarligt på den unges situation. Det ligger enligt förarbetena i sakens natur att förhållandena ibland kan utvecklas så att det finns skäl för nämnden att överväga en ansökan om vård utanför hemmet. I andra situationer kan den lämpligaste åtgärden vara att revidera behandlingsplanen och ge den unge och hans eller hennes föräldrar fortsatt stöd och hjälp medan han eller hon bor kvar i det egna hemmet. Departementschefen underströk att det inte borde finnas någon automatisk koppling mellan underlåtenhet att följa ett beslut om vård i öppna former och ett beslut om omhändertagande eller ansökan om vård enligt LVU.²⁴

27.4 2007 års reglering med särskilt kvalificerad kontaktperson

27.4.1 Inledning

Genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2007 ändrades regleringen om mellantvång i 22 § LVU på så sätt att det i stället för en *särskilt utsedd kontaktperson* ska kunna utses en *särskilt kvalificerad kontaktperson* (prop. 2005/06:165). Samtidigt infördes i 3 kap. 6 § SoL en möjlighet att vid sidan av en kontaktperson i stället kunna utse en särskilt kvalificerad kontaktperson, Reformen gällde sålunda kontaktmannaskap såväl enligt SoL som enligt LVU. Reformen med särskild kvalificerad kontaktperson var en del av 2007 års reform gällande unga lagöverträdare. När det – som anges ovan i de allmänna utgångspunkterna – övervägs en ny påföljd som

²⁴ A. prop. s. 27.

bygger på övervakning, kontroll och kontaktskyldighet finns det anledning att särskilt överväga om institutet särskild kvalificerad kontaktperson kan ha en roll eller i vart fall tjäna som förebild.

27.4.2 Bakgrunden till reformen

Innan reformen hade det föreskrivits i 3 kap. 6 § 3 st. SoL att socialnämnden kunde utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får kontaktperson alltså utses endast om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det. Som alla andra insatser enligt SoL bygger sålunda kontaktmannaskapet på samtycke från den enskilde.

Kontaktperson enligt SoL ska kunna förordnas så snart den enskilde har behov av att få stöd, råd och hjälp. Det kan gälla ungdomar med tonårsproblem eller missbrukare som behöver personligt stöd. Det kan också vara en vårdnadshavare som får hjälp med vårdnaden av barnet.²⁵ I lagen sägs inget om att kontaktpersonen bör ha särskilda kvalifikationer – utan avgörande blir den enskildes hjälpbehov.

Som beskrivits ovan infördes genom bestämmelsen om mellantvång möjlighet att utan samtycke – under vissa förutsättningar – besluta att den unge skulle ha regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson.

27.4.3 Ungdomsbrottsutredningens förslag om mentorskap

Reformen gällande särskilt kvalificerad kontaktperson byggde på ett förslag i Ungdomsbrottsutredningens betänkande Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122). Utredningen skulle enligt sina direktiv lämna förslag på en modell där en person utses att ha ett särskilt ansvar för den unge genom dels kontroll och uppföljning, dels samordning av de insatser och åtgärder som vidtas från samhällets sida (s.k. ryggsäck). Utredningen refererade till forskning m.m. som påvisade behovet för den unge av att ha ett

²⁵ Norström/Thunved, De nya sociallagarna, 23 uppl., 2010 s. 79.

tillitsfullt förhållande till någon som kan stödja ett förändringsbehov. Den tänkta ryggsäcken skulle enligt utredningen kunna ta ett helhetsgrepp om den unge och hans situation, med målsättningen att få den unge på "rätt spår".²⁶

Utredningen övervägde huruvida en ordning liknande den engelska med Youth Offending Teams (YOT) kunde införas. Det innebär att ett team av representanter från ett flertal myndigheter (bl.a. socialtjänst, polis, skola, sjukvård och frivård) ska samverka och koordinera sina insatser utifrån den unges hela livssituation. För varje ungdom är knutet en "case-worker" som ska finnas till hands för den unge och bidra med hjälp och stöd i olika situationer. Utredningen ansåg att det engelska systemet innebar att myndigheterna tar ett kraftfullt grepp om problematiken. Utredningen ansåg dock sig inte ha tillräckligt underlag för att hävda att det skulle vara en gångbar modell i Sverige.²⁷

Utredningen prövade även idén om "ryggsäck" utifrån användningen av strukturerade öppenvårdsprogram, såsom MST.²⁸ I MST-modellen betraktas den unges problem som en del i ett socio-ekologiskt system, inbegripande både det inomfamiljära och det utomfamiljära. Arbete bedrivs av ett team av terapeuter och inbegriper i perioder dagliga besök i den unges hem och skola. Utredningen fann att sådana program i många fall erbjuder en adekvat behandling. Samtidigt konstaterade utredningen att de är kostsamma och främst kan förväntas användas i de fall då det behövs intensiva insatser under en begränsad tid. Det ansågs därför behöva andra åtgärder för att täcka behovet av s.k. ryggsäck.²⁹

Utredningen fann att insatsen kontaktperson enligt SoL och LVU ofta kan vara en lämplig insats för barn och unga som begår brott. Internationell forskning tydde på att denna typ av insatser har nått bra resultat i fråga om att utveckla den unges sociala förmåga och påverka den unges beteende. Stor vikt måste enligt utredningen läggas vid att "rätt" person utses som kontaktperson.³⁰

Utredningens ansåg att de som är kontaktpersoner för unga som begår brott och riskerar att skapa en kriminell livsstil behöver särskild kompetens för att kunna utföra ett bra arbete. I de flesta fall torde det krävas en stödinsats för kontaktpersonen i form av såväl utbildning som rådgivning och handledning. Utredningen

²⁶ SOU 2004:122.

²⁷ SOU 2004:122 s. 403.

²⁸ Multisystematisk terapi.

²⁹ SOU 2004:122 s. 404.

³⁰ SOU 2004:122 s. 405.

föreslog mot den bakgrunden att insatsen kontaktperson enligt SoL och LVU för den som inte fyllt 21 år borde utvecklas till ett mer avancerat stöd i de fall det krävs. Vid ungdomsvård borde enligt utredningen insatsen kunna ingå i ungdomskontraktet eller som en del av LVU-vården. Utredningen konstaterade att mellantvång används i förvånande lite utsträckning. I den mån förklaringen härtill var att ett uppdrag som kontaktperson i dessa fall är så krävande och så beroende av att kontaktpersonen har rätt kvalifikationer att det är svårt att finna lämpliga kontaktpersoner, borde enligt utredningen mellantvånget kunna komma till större användning fortsättningsvis.³¹

Utredningen ansåg att rekryteringsbasen för kontaktpersoner även fortsättningsvis borde vara bred. Förutom tjänstemän inom socialtjänsten borde rekrytering kunna ske inom polisen, skolan, ideella organisationer, kyrkliga samfund osv. Enligt utredningen framstod det dock som troligt att det i fråga om kontaktperson för unga i riskzonen, ofta skulle komma att krävas att kontaktpersonen har sådan kompetens som endast den som i sin profession arbetar med unga med beteendeproblem kan erbjuda. Utredningen fann det lämpligt att Socialstyrelsen ger socialtjänsten i kommunerna vägledning i hur insatsen ska utformas. För att markera att de kvalificerade kontaktpersonerna skulle bedriva en avancerad form av kontaktmannaskap föreslog utredningen att de skulle benämnas mentorer.³²

27.4.4 2007 års lagstiftning om särskilt kvalificerad kontaktperson

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2007 infördes begreppet särskilt kvalificerad kontaktperson. I 3 kap. 6 § SoL föreskrevs i ett nytt fjärde stycke – efter bestämmelsen om kontaktperson – förutsättningarna för det nya institutet:

Om en person som inte har fyllt 21 år 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, kan nämnden utse en särskilt kvalificerad kontaktperson för den unge om denne begär eller samtycker till det. För barn som inte har fyllt 15 år får en sådan kontaktperson utses endast

³¹ SOU 2004:122 s. 407.

³² SOU 2004:122 s. 409.

om barnets vårdnadshavare begär eller samtycker till det. Har barnet fyllt 15 år får en särskilt kvalificerad kontaktperson utses endast om barnet självt begär eller samtycker till det.

Samtidigt ändrades 22 § LVU, där det numera föreskrivs att mellantvång – enligt första punkten – kan innebära att socialnämnden beslutar att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en *särskilt kvalificerad kontaktperson* som socialnämnden utsett.

I förarbetena till 2007 års lagändringar anfördes – som bakgrund – att de personer som arbetar med barn och ungdomar, oavsett om det sker professionellt eller ideellt, kan medverka till att stärka unga personers självkänsla och möjligheter att bearbeta sin livssituation. Relationer som utmärks av närhet, samarbete och förtroende anses vara en viktig del i arbetet med människor och utgör en grundläggande förutsättning för skapandet av en situation som främjar förändring och en positiv utveckling. I motiven anfördes därutöver att det i den allmänna debatten hade ställts krav på att en vuxen ska utses för den unge om han eller hon visar behov av någon trygg vuxen att knyta an till och som kan agera som en god förebild.³³

Regeringen återgav vad Ungdomsbrottsutredningen hade uttalat om forskningen kring kontaktmannaskap och mentorskap, samt anslöt sig till utredningens bedömning att den dåvarande insatsen kontaktperson enligt SoL och LVU ofta kan vara en lämplig insats för barn och unga som begår brott. Enligt regeringen behöver de som är kontaktpersoner för unga personer som begår brott och riskerar att skapa sig en kriminell livsstil, särskild kompetens och stöd för att kunna utföra ett bra arbete. I de flesta fall torde det krävas en större stödinsats i form av såväl utbildning som rådgivning och handledning för att utföra uppdraget på bästa sätt. Regeringen delade utredningens uppfattning att utformningen av insatsen kontaktperson borde kunna utvisa en betydligt större spännvidd än vad som var fallet och även omfatta mer komplicerade ärenden.

Ett skäl till att mellantvång sällan används kunde enligt regeringen vara de höga krav som ställs för att insatsen ska komma i fråga. I den mån förklaringen ligger i att ett uppdrag som kontaktperson i dessa fall är så krävande och så beroende av att kontaktpersonen har rätt kvalifikationer att det är svårt att finna lämpliga kontaktpersoner, borde mellantvånget enligt regeringens uppfattning kunna komma till större användning om utredningens förslag genomfördes eftersom kommunerna bör se till att knyta till sig sådana kvalificerade

³³ Prop. 2005/06:165 s. 95.

kontaktpersoner. Trots den befintliga möjligheten att utse en kontaktperson ansåg regeringen att det fanns ett behov av att även kunna utse en kontaktperson med särskilda kvalifikationer för att hantera barn och unga som riskerar att fara illa på grund av sitt beteende och detta såväl med som utan samtycke från den unge eller dennes vårdnadshavare.

Regeringen föreslog därför att det i SoL infördes en möjlighet för socialnämnden att kunna besluta om en särskilt kvalificerad kontaktperson för barn eller unga som inte fyllt 21 år. Syftet med insatsen skulle vara att förhindra en ogynnsam utveckling till följd av den unges agerande. Insatsen skulle därför riktas mot unga som har behov av särskilt stöd och vägledning för att motverka en risk för missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Åtgärden skulle ses som förebyggande och det saknades enligt regeringens mening skäl att ställa som krav att exempelvis brott har begåtts för att socialnämnden ska kunna besluta om denna insats. Det skulle i stället vara tillräckligt att det föreligger ett behov att motverka en risk för ogynnsam utveckling genom dessa beteenden. Regeringen anförde därefter om den särskilt kvalificerade kontaktpersonens uppgifter³⁴:

Liksom när det gäller andra kontaktpersoner är avsikten med den särskilt kvalificerade kontaktpersonen att denne ska fungera som ett personligt stöd och hjälp, vilket givetvis innebär att kontaktpersonen aktivt ska ingripa i olika svåra situationer som kan uppstå. Kontaktpersonen bör följa utvecklingen hos den unge, motivera denne till skolarbete, arbete och för den unge lämpliga fritidsaktiviteter. Eftersom det här är fråga om unga med svårare problematik och kontaktpersonen förväntas ha tät och omfattande kontakt med den unge ligger det i sakens natur att uppgiften även kommer att innefatta viss kontroll och uppföljning. Avsikten är emellertid inte att kontaktpersonen ska ses som den unges övervakare. Vidare bör kontaktpersonen självklart försöka ha en god kontakt med vårdnadshavare och även arbeta nära dessa. Som påpekas av bl.a. Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet måste den unges nätverk involveras. Kontaktpersonen bör också ha kontakter med skola, arbetsplats och myndigheter i avsikt att stödja den unge och hjälpa till kontakterna med dessa, dock inte på ett sätt som innebär ett övertagande av vare sig vårdnadshavares eller den unges ansvar och uppgifter.

När det gäller kontaktpersoner vid s.k. mellantvång bedömde regeringen att de barn och ungdomar som uppfyller kraven för mellantvång kan antas ha sådan problematik att skäl föreligger att

³⁴ A. prop. s. 99 f.

utse en särskilt kvalificerad kontaktperson. Det ansågs därför inte finnas anledning att i bestämmelsen om mellantvång hänvisa till båda formerna av kontaktmannaskap, utan den bestämmelsen borde enligt regeringens mening hänvisa endast till särskilt kvalificerad kontaktperson.

Regeringen delade Ungdomsbrottsutredningens bedömning att rekryteringsbasen för särskilt kvalificerade kontaktpersoner borde vara bred, men att det framstod som troligt att det i fråga om kontaktperson för unga i riskzonen inte sällan kommer att krävas att kontaktpersonen har sådan kompetens som endast den som i sin profession arbetar med unga med beteendeproblem kan erbjuda. Regeringen instämde även i utredningens bedömning att insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson borde kunna ingå i ett ungdomskontrakt vid ungdomsvård eller vara del av vård med stöd av LVU. Regeringen delade även utredningens uppfattning att Socialstyrelsen lämpligen borde ge socialtjänsten i kommunerna stöd och vägledning om hur insatserna ska utformas samt dess innehåll och struktur.³⁵

27.5 Barnskyddsutredningens överväganden gällande mellantvång

I juli 2009 lämnade Barnskyddsutredningen sitt betänkande Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) (SOU 2009:68). Enligt direktiven skulle utredningen bl.a. analysera varför bestämmelsen i 22 § LVU om mellantvång används så sällan och ta ställning till om den behöver förtydligas eller om andra åtgärder behöver vidtas.³⁶

Barnskyddsutredningens överväganden gällande mellantvång³⁷

Utredningen fann flera faktorer som kan ha minskat behovet av mellantvång. Dels hade det skett en kraftigt ökat antal institutionsplaceringar av ungdomar från mitten av 1980-talet. Dels hade påföljdssystemet för unga lagöverträdare förändrats och socialtjänsten tilldelats ett tydligare ansvar. Bristen på uppmärksamhet och vägledning kring bestämmelsen var också enligt betänkandet

³⁵ A. prop. s. 101.

³⁶ Dir. 2007:168.

³⁷ Nedanstående text är i allts väsentligt hämtad från SOU 2009:68 s. 390–392.

ett återkommande skäl som uppges av socialtjänstföreträdare, förutom att det är svårt att se bestämmelsens praktiska användbarhet. Det finns inga sanktioner och många gånger har problemen redan nått en sådan nivå, när det kan bli aktuellt att tillämpa mellantvånget att en placering i stället blir nödvändig för att bryta den negativa utvecklingen.

Frågan om mellantvång för ungdomar rörde, enligt utredningens mening, snarare frågan om varför öppenvårdssatsningarna generellt sett inte har lett till färre placeringar av ungdomar. Utredningen menade att den metodutveckling som efterfrågades och förväntades i samband med socialtjänstlagens införande hade kommit långt, men att de öppna insatserna ännu inte har den karaktären eller intensiteten att de kan minska behovet av placeringar av ungdomar. I en situation med accelererande negativ utveckling, där föräldrar och skola sviktar, krävs enligt betänkandet ofta institutionens struktur och ramar för att bryta det destruktiva mönstret. Utredningen menade att det finns ett stort behov av fortsatt utveckling av öppenvården och mera mellanformer, där det finns ett nära samarbete mellan institution respektive familjehem och öppenvård. Enligt utredningen finns det anledning att se över reglerna om mellantvång för ungdomar, vilket enligt utredningen lämpligen borde ske i ett sammanhang där även bestämmelserna om tvångsvård ses över.

Trots att bestämmelsen om mellantvång används sällan var det utredningens mening att den borde finnas kvar. En ökad uppmärksamhet skulle kunna leda till en tillämpning av bestämmelsen i de situationer där i dag "informellt tvång" förekommer, vilket skulle innebära ökad rättssäkerhet. Socialtjänstens ökade ansvar för insatser till unga lagöverträdare och den nya insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson kan också, enligt vad utredningen anförde, innebära ett delvis nytt användningsområde. Av bakgrunden framgick att mellantvång också används efter en kortare tids tvångsomhändertagande. Det kunde enligt utredningen finnas anledning att vid en eventuell framtida översyn av bestämmelserna om tvångsvård utreda möjligheterna till ett kortare tidsbegränsad tvångsomhändertagande för att stoppa upp en accelererande destruktiv utveckling hos en ungdom och därefter kunna bygga upp en kontakt med socialtjänstens öppenvård.

27.6 Vissa tidigare överväganden gällande nya påföljder för unga lagöverträdare

Frågan om att införa en påföljd inriktad på övervakning och kontroll för unga lagöverträdare har övervägts flera gånger tidigare. Vissa tidigare överväganden redovisas i detta avsnitt.

27.6.1 Ungdomsfängelseutredningens förslag till tillsynsdom

27.6.1.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Den numera utmönstrade påföljden ungdomsfängelse skulle i första hand tillämpas för lagöverträdare i åldern 18–20 år. 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.

Ungdomsfängelseutredningen hade som utgångspunkt att ungdomsfängelse skulle utmönstras ur påföljdssystemet. Utredningen skulle belysa konsekvenserna av ett sådant avskaffande och överväga vilka andra påföljder som borde komma i fråga.

I betänkandet Tillsynsdom (SOU 1977:83) föreslog utredningen att ungdomsfängelse skulle avskaffas.

Enligt utredningen kunde det antas att ungdomsfängelse skulle komma att ersättas med tidsbestämda fängelsestraff, om inte andra lagändringar vidtogs samtidigt. Enligt utredningen hade skyddstillsyn – eller åtgärder med motsvarande innehåll inom barnvården – typiskt sett redan prövats när det blev aktuellt med ungdomsfängelse. Utredningen fann därför att förutsättningarna för att kriminalvård i frihet skulle kunna ersätta ungdomsfängelse, var att vården i frihet utformades på ett sätt som dels framstod som en mer kännbar reaktion än den nuvarande skyddstillsynen, dels blev bättre ägnad att motverka återfall i brott under påföljdstiden.³⁸

Mot denna bakgrund föreslog utredningen som påföljd en mer intensiv övervakning. En intensiv övervakning skulle kunna försvåra fortsatt brottslig verksamhet så länge övervakningen pågick. Det skulle därtill innefatta en väsentlig begränsning av den dömdes handlingsfrihet och borde därför kunna tillgodose även kravet på

³⁸ SOU 1977:83 s. 104.

en kännbar reaktion. Detta ledde utredningen till slutsatsen att en förändring av skyddstillsyn i syfte att vidga dess tillämpningsområde närmast måste sikta på en förstärkning av dess kontrollfunktion.

Enligt utredningen fanns det ett betydande utrymme för en sådan förstärkning. Ett minimikrav skulle vara att övervakaren höll sig underrättad om klientens bostadsförhållanden, sysselsättning och livsföring samt fritid. En intensiv övervakning skulle kunna ersätta frihetsstraff i de fall en kännbar reaktion var påkallad mer med hänsyn till tidigare försök till kriminalvård i frihet än med hänsyn till brottets allvarliga art. I vart fall skulle det kunna tjäna som en mellanform mellan traditionell frivård och fängelse och därmed till kunna hämma fortsatt brottslighet under påföljdstiden.

Utredningen föreslog att den intensiva övervakningen skulle inordnas i en självständig påföljdsform och kallas *tillsynsdom*. Utöver kontrollfunktionen skulle tillsynsdomen enligt utredningen tillgodose en hjälpfunktion, varvid frivårdens socialt stödjande verksamhet skulle utgöra ett betydelsefullt inslag.

27.6.1.2 Närmare om förslaget till tillsynsdom

Enligt utredningens lagförslag skulle tillsynsdom tillämpas endast i fråga om brott för vilka fängelse kunde följa. Utredningens förslag innebar att tillsynsdom alltid skulle motsvara fängelse i minst sex månader³⁹

Tillsynsdom skulle enligt förslaget kunna meddelas om ”intensiv övervakning av särskilda skäl ansågs erforderligt för att motverka att den tilltalade fortsatte sin brottsliga verksamhet och hinder mot detta påföljdsval inte förelåg av hänsyn till allmän laglydnad”.

Gällande den yngre åldersgruppen fann utredningen att tillsynsdom skulle ha samma begränsade tillämpningsområde som skyddstillsyn. Lagöverträdare under 18 år skulle enligt lagförslaget kunna ådömas tillsynsdom, endast om sådan påföljd ansågs lämpligare än vård enligt barnavårdslagen. Utredningen föreslog däremot inte någon övre åldersgräns för påföljdens tillämpningsområde⁴⁰, dock att den framförallt borde tillämpas för unga lagöverträdare.

Utredningen föreslog att den som meddelades tillsynsdom – om det var erforderligt för att tillgodose syftet med övervakningen –

³⁹ A.a. s. 118.

⁴⁰ A.a. s. 119.

skulle kunna åläggas skyldighet att under högst tre månader visats i frivårdshem; ett hem eller institution som förestås av någon som har ett övervakansvar för den dömde. En sådan föreskrift skulle bara meddelas om ett så allvarligt ingripande var motiverat med hänsyn till den aktuella brottsligheten. Avgörande för ett beslut om vistelse i frivårdshem skulle dock vara att risken för återfall ansågs så stor att en mycket ingripande kontroll var nödvändig.

Vistelse på frivårdshemmet skulle enligt förslaget innebära en begränsad frihetsinskränkning. Vistelsen skulle uppfattas som kriminalvård i frihet, innebärande att det inte skulle finnas några fysiska tvångsmedel för att förhindra den dömde från att avvika från frivårdshemmet.

Utredningen föreslog att en tillsynsdom även skulle kunna kombineras med en anstaltsvistelse i högst tre månader. Detta skulle inte beslutas på individualpreventiva grunder, utan med hänsyn till allmän laglydnad.

Utredningen föreslog en prøvotid om två år för den som hade dömts till tillsynsdom, räknat från dagen för domen. Övervakningstiden skulle uppgå till sex månader. Den begränsade övervakningstiden hängde samman med övervakningens syfte; att försvåra fortsatt brottslighet. Risken för återfall tunnades enligt utredningen ut, ju längre tid som övervakningen hade pågått utan att återfall hade skett. Dessutom fann utredningen att det var förenat med svårigheter från såväl praktisk som psykologisk art och dessutom mycket resurskrävande att under alltför lång tid upprätthålla en mycket sträng kontroll i frihet. Övervakningstiden skulle enligt utredningens förslag kunna förlängas, med högst tre månader åt gången.

Tillsynsdom skulle kunna verkställas omedelbart. Planering av åtgärder från frivården skulle kunna ske under häktetiden i de fall den unge var häktad.

Kontrollfunktionen skulle enligt förslaget få en mer framskjuten betydelse än vid en skyddstillsyn. Ingen skulle meddelas tillsynsdom om det inte var motiverat med en ingripande kontroll för att motverka fortsatt brottslighet.

Frivårdens sociala verksamhet skulle ske utan meddelade föreskrifter mot den dömde, utan insatser skulle i stället ske i samråd med klienten enligt den s.k. normaliseringsprincipen. Uppgifterna för frivården att även den bereda stöd och hjälp i personligt och socialt hänseende skulle enligt förslaget vara kvar under hela prøvotiden.

Gällande kontrollfunktion föreslogs ett generellt krav att den dömde skulle upprätthålla en nära kontakt med övervakaren eller biträdande övervakaren. Vidare skulle den dömde vara skyldig att på kallelse inställa sig hos skyddskonsulenten eller övervakaren. Slutligen skulle den som stod under övervakning åläggas en viss upplysningsplikt gentemot övervakaren eller den biträdande övervakaren, exempelvis om ändrade bostadsförhållanden eller om påbörjad eller avslutad anställning, utbildning eller annan verksamhet.

Övervakningen skulle därutöver ske enligt särskilda föreskrifter utfärdade av skyddskonsulenten. De skulle som minimum gälla uppgift om på vilket sätt och i vilken omfattning den dömde skulle upprätthålla kontakt med övervakaren; sådant som frekvens och plats för sammanträffandena. Det närmare innehållet skulle bero på vilka kontrollinsatser som bedömdes erforderliga för att motverka ny brottslighet. Grundläggande var att övervakningen skulle vara intensiv. I början av övervakningstiden skulle klienten i allmänhet åläggas att hålla daglig kontakt med övervakaren. Föreskriften skulle också kunna utformas som en skyldighet för den dömde att under viss tid på dagen hålla sig anträffbar i hemmet för besök av övervakaren. Endast i undantagsfall borde kontaktskyldigheten upprätthållas genom att de dömde anmälde sig hos övervakaren på frivårdens expedition. Kontaktskyldigheten borde enligt utredningen alltid avse personligt sammanträffande, med undantag då klienten undergick institutionell vård. Det skulle åligga övervakaren att bedriva uppsökande verksamhet för att övervakningen skulle kunna få någon brottsförebyggande effekt, genom hembesök hos klienten och i övrigt på fältet.

Den dömde skulle genom föreskrift kunna förbjudas – i syfte att motverka återfall i brott – att byta bostad, besöka viss ort, uppehålla sig inom visst område eller bedriva viss verksamhet.

Enligt utredningen var det dock inte lämpligt – som vid skyddstillsyn – att möjliggöra föreskrifter om att påbörja utbildning, ta arbetsanställning eller underkasta sig vård och behandling. Om någon ”gick runt och drev” och inte kunde förmås att frivilligt ägna sig åt en lämplig verksamhet, ansågs det bättre att skärpa kontrollen än att försöka påtvinga denne sysselsättning eller behandling.

Utredningen såg framför sig att föreskrifterna i regel kunde mildras efter hand. Å andra sidan kunde förhållandena påkalla mer ingripande åtgärder.

Utredningen ansåg att behovet av sanktionsmedel vid villkorsöverträdelser i viss mån kunde tillgodoses redan inom ramen för kontrollsystemet; en underlåtenhet att efterkomma en föreskrift skulle kunna motivera en mer ingripande kontroll. Om det behövdes en mer ingripande kontroll än vad som kan anordnas genom en skärpning av föreskrifterna, skulle övervakningsnämnden kunna föreskriva skyldighet för den dömda att vistas i frivårdshem. I likhet med skyddstillsyn skulle en frihetsberövande åtgärd komma i fråga som yttersta sanktionsmedel vid tillsynsdom – dock inte i alla avseenden på samma sätt som vid skyddstillsyn.

Utredningen fann inte att det förelåg något behov av att kunna undanröja tillsynsdomen i andra fall än när den dömda hade begått nya brott. I stället skulle det vid misskötsamhet vara möjligt att förordna om intagning i anstalt, enligt samma regel som var tillämplig vid själva påföljdsbestämningen.

Utredningen fann att den reglering som gällde enligt 34 kap. BrB för den som dömts till skyddstillsyn och därefter återfallit i brott innan påföljden till fullo var verkställd även skulle gälla för tillsynsdom.

27.6.1.3 Reformen med anledning av Ungdomsfängelseutredningens förslag

Ungdomsfängelseutredningens förslag behandlades i propositionen 1978/79:212 (om ändring i brottsbalken m.m.).

Departementschefen anslöt sig till utredningens förslag att utmönstra ungdomsfängelse ur påföljdssystemet.

Departementschefen konstaterade att remissinstanserna över lag hade ställt sig kritiska till utredningens förslag till utformning av frivårdspåföljderna. Utöver tillsynsdom hade utredningen föreslagit att skyddstillsyn skulle utmönstras ut systemet och ersättas av två nya påföljdsformer. De skulle båda vara inordnade under villkorlig dom och benämnas villkorlig dom med stödåtgärder och villkorlig dom med övervakning. Därutöver skulle villkorlig dom såsom en påföljd av ren varningskaraktär finnas kvar. Det hade under remissomgången anförts att systemet med sex skilda frivårdspåföljder skulle bli onödigt invecklat och att det i praktiken skulle bli mycket svårt att åstadkomma faktiska skillnader mellan de olika påföljderna och få dem klart avgränsade mot varandra. Eftersom frivårdsorganisationen hade blivit utbyggd först under

senaste året efterlystes förändringar inom det dåvarande systemet. Departementschefen delade remissopinionens åsikter om förslagets brister. I avvaktan på den kommande nya översynen av frivårds-påföljderna fann departementschefen att utredningens förslag inte skulle läggas till grund för någon genomgripande lagstiftning.

Även om remissinstanserna hade avvisat förslaget till tillsynsdom hade flertalet av dem varit positiva till att inom ramen för den dåvarande skyddstillsynen göra övervakningen effektivare. Departementschefen delade den uppfattningen. För att kriminalvård i frihet skulle kunna vara ett alternativ till fängelse krävdes det enligt departementschefen att påföljden dels innebar ett så stort ingrepp i den dömdes frihet att den tillgodosåg högt ställda allmänpreventiva krav, dels att den utformades på ett sådant sätt att den om möjligt försvårade brottslig verksamhet så länge den pågick. Inom ramen för skyddstillsynen borde det enligt propositionen gå att meddela föreskrift om främst kontakten mellan den dömda och övervakaren i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag utredningen hade lagt fram. Det skulle dock inte vara obligatoriskt, utan endast meddelas om det var erforderligt. En föreskrift skulle inte få användas för att tillföra skyddstillsynen något moment av skärpa, utan en sådan kontaktföreskrift skulle syfta till att kontrollera den dömdes förhållanden – främst för att bryta en utveckling som skulle innebära en påtaglig risk för fortsatt brottslighet.⁴¹

27.6.2 Ungdomsbrottskommitténs överväganden

27.6.2.1 Allmänt om ungdomsbrottskommitténs betänkande

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 från behandlingstanken som grund för påföljdsvalet och en betoning av principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens. Överlämnade till vård inom socialtjänsten borde enligt kommitténs uppfattning utmönstras ur påföljdssystemet.⁴² Påföljdssystemet skulle enligt kommitténs uppfattning även för ungdomar

⁴¹ Prop. 1978/79 :212 s. 57.

⁴² SOU 1993:35 s. 282.

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.

En avsikt hos kommittén var att ge villkorlig dom en bred tillämpning för unga lagöverträdare. Kommittén föreslog 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.

27.6.2.2 Skyddstillsyn för unga lagöverträdare

Kommittén föreslog 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 komma att ådömas skyddstillsyn. Rätten skulle, om särskilda skäl förelåg, kunna begränsa prövotiden till två år. Övervakningstiden skulle enligt förslaget ligga kvar på dåvarande nivå, dvs. ett år.

De åtgärder som förekom inom ramen för ett överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle i stället sättas in som ett led i en skyddstillsyn. Det förutsågs att föreskrifter skulle kunna meddelas om s.k. öppenvårdstvång (mellantvånget) 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.

Kommittén föreslog att rätten, såvitt avser lagöverträdare under 21 år, skulle ges möjlighet att förena en skyddstillsyn med en föreskrift om förbud att under viss tid vistas på en i domen angiven plats eller särskilt område. Denna möjlighet skulle reserveras för fall där det var uppenbart att en sådan föreskrift skulle tjäna ett bestämt syfte. Vidare skulle den plats där den dömde förbjöds att uppehålla sig vara dokumenterat olämplig och farlig för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Som exempel på sådana platser nämnde kommittén tillhåll för missbrukare, knarkarkvartar, tillhåll för prostituerade eller tillhåll för langare. Ytterligare en förutsättning för en föreskrift om förbud att vistas på en viss plats skulle vara att det var klart att den unge tidigare hade frekventerat platsen

eller haft särskilt intresse av att vistas där samt att denne riskerade att ta allvarlig skada eller att allvarligt skada andra om han eller hon uppehöll sig där. Vidare måste förutsättningar finnas för en kontroll av att föreskriften följdes. Genom att den lokala polismyndigheten skulle underrättas om en sådan föreskrift skulle polisen ha möjlighet att enligt 12 § polislagen ingripa genom att ta hand om den unge och överlämna denne till föräldrarna. Även socialnämnden skulle underrättas om föreskriften.

Kommittén lade fram sitt förslag med viss tvekan.⁴³ Kommittén pekade på svårigheterna med att ordna en effektiv övervakning och att effekterna därav kunde betvivlas. Kommittén frågade sig om det, utan intensivövervakning, gick att förmå den unge att hålla sig borta från olämpliga platser. I första hand är det positiva kontakter som kan förmå den unge att komma till insikt om att han behöver undvika dåliga kontakter. Vad gäller betydelsen av en föreskrift anförde kommittén att möjligen redan vetskapen om att exempelvis övervakaren eller en polisman kunde upptäcka den unge på platsen, i vissa fall skulle avhålla denne från att vistas på platsen. En uttrycklig föreskrift skulle kunna åberopas för att avvisa den unge från platsen och skulle i vissa fall kunna tjäna som stöd till föräldrarna.

Kommittén övervägde även om det borde ges möjlighet att för unga lagöverträdare förena en skyddstillsyn med föreskrift om skyldighet att under vissa tider, t.ex. fredags- och lördagskvällar, uppehålla sig i sin bostad⁴⁴. En sådan husarrest skulle enligt kommitténs bedömning kunna leda till att hindra den unge från skadligt umgänge i olämpliga miljöer. Enligt kommitténs bedömning var emellertid de praktiska möjligheterna att verkställa en föreskrift om skyldighet att vistas i bostaden bristfälliga. Som exempel på detta anfördes att den unge kanske inte bodde hemma och att möjligheterna för honom eller henne att vistas där kunde vara begränsade. En husarrest ansågs också kunna leda till konflikter med den unges föräldrar. Dessutom måste det enligt kommittén kunna sörjas för att den unge kunde erbjudas lämplig sysselsättning om han eller hon skulle förbjudas att vistas utanför hemmet. Kommittén påpekade också att det kunde ifrågasättas om en föreskrift om skyldighet att uppehålla sig i bostaden skulle kunna genomföras utan särskild kontroll. Avslutningsvis hänvisades till Straffsystemkommitténs uppdrag, i vilket det ingick att pröva olika former av intensivövervakning.

⁴³ A.a. s. 368.

⁴⁴ A.a. s. 368.

Kommittén diskuterade även möjligheten att meddela särskilda föreskrifter som reglerade den unges fritid.⁴⁵ En föreskrift om användande av fritid skulle enligt betänkandet kunna fylla en viss funktion beträffande ungdomar eftersom en stimulerande och aktiv fritidssysselsättning kunde vara en brottsavhållande faktor. Den unge skulle också kunna komma i kontakt med personer utanför sitt normala sociala nätverk. En grundläggande förutsättning var dock att den unge var motiverad. Kommittén trodde inte att en föreskrift var den rätta vägen att skapa sådan motivation. Det borde i stället vinnas genom de kontakter som övervakaren kan förmedla på frivillig väg.

27.6.2.3 Andra påföljdsformer som Ungdomsbrottskommittén övervägde

Kommittén övervägde även andra sanktionsformer. Bl.a. övervägdes i viss mån frågan om elektronisk intensivövervakning. Kommittén konstaterade att frågan om att i någon form införa intensivövervakning hade tagits upp i flera utredningsarbeten.⁴⁶ De tankar som tidigare hade väckts kring möjligheterna att införa en intensivövervakning hade varit förestavade av en önskan att minska bruket av fängelsestraff. Enligt kommittén hade lagstiftaren inte haft någon annan målsättning. Att det inte hade genomförts någon sådan lagstiftning berodde enligt kommittén på att de förslag som tidigare hade lämnats inte hade skilt sig från skyddstillsynspåföljden i tillräcklig omfattning vad gäller verkställighetsinnehållet. De föreslagna formerna för intensivövervakning hade därför enligt kommittén inte i nämnvärt större utsträckning än skyddstillsyn ansetts kunna ersätta fängelsestraff.

Kommittén konstaterade att läget blivit annorlunda genom intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel, som kunde konstrueras som en mycket kännbar påföljd. Kommittén ansåg sig inte ha möjlighet att ta upp frågan om intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel eftersom den då behandlades av Straffsystemkommittén. Kommittén pekade på att ungdomar generellt sett har sämre förmåga att utstå straffrättsliga ingripanden än vuxna, vilket också kan sägas gälla den press som en elektronisk övervakning kan innebära. Mot

⁴⁵ A.a. s. 369.

⁴⁶ Ett nytt straffsystem Brå-rapport 1977:7, Ungdomsfängelseutredningen (SOU 1977:83), Frivårdskommittén (SOU 1981:90), Påföljdsutredningen (SOU 1991:45).

att införa elektronisk övervakning talade enligt kommittén att man med en sådan ordning inte kunde ersätta den personliga kontakt som ska etableras mellan den unge och hans övervakare eller andra som engageras inom frivården.⁴⁷

27.6.2.4 Behandlingen av Ungdomsbrottskommitténs betänkande

Ungdomsbrottskommitténs förslag gällande ungdomspåföljderna ledde aldrig till lagstiftning. I stället inleddes reformarbetet gällande ungdomspåföljderna, som lett fram till dagens system med ungdomsvård och ungdomstjänst (se om detta i avsnitt 20.5.1).

27.7 Nya påföljder för ett heltäckande påföljdssystem för unga lagöverträdare

27.7.1 Inledning

I avsnitt 23.1 har vi i våra övergripande överväganden beskrivit det reformbehov vi har bedömt föreligga såvitt avser påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Vår utgångspunkt är att systemet i huvudsak fungerar väl och att det inte finns skäl att nu överväga någon reform som ändrar strukturen i grunden. I vissa fall uppstår det dock ”luckor” där det inte finns någon tillämplig ungdomspåföljd och dessa luckor bör ”täppas till”. Vår bedömning är att reformbehovet skulle kunna uppfyllas genom att påföljdssystemet för unga lagöverträdare kompletteras, utan att det ändrar systemets grundläggande struktur.

I avsnitt 23.2.3 anför vi att det som utgångspunkt alltid bör dömas ut en för unga särskilt anpassad ungdomspåföljd om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet. I de fall den unge hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för lagföringen kan det i vissa fall, enligt vad vi anför i avsnitt 23.2.4, vara olämpligt att döma ut en ungdomspåföljd. I vissa sådana fall bör det kunna göras avsteg från huvudregeln att en ungdomspåföljd ska dömas ut för omyndiga lagöverträdare. I övervägandena i detta avsnitt utgår vi från att en sådan ordning ska gälla.

⁴⁷ SOU 1993:35 s. 449.

I avsnitt 29.7.4 överväger vi om ungdomspåföljderna – de befintliga och de som vi föreslår i detta kapitel – därutöver bör kunna vara tillämpliga för personer som hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

I avsnitt 27.2 ovan har vi utvecklat vilka behov det finns för att påföljdssystemet för unga lagöverträdare ska vara tillämpligt i alla situationer. Vad som påkallas – för att omyndiga lagöverträdare helt ska hållas utanför Kriminalvården och kunna ådömas en påföljd som är särskilt anpassad för unga – är sammanfattningsvis följande.

- Den unges inställning till och lämplighet för oavlönat arbete bör inte vara styrande för att en adekvat påföljd ska kunna dömas ut.
- Det bör vara möjligt att trappa upp ingripandegraden vid återfall utan att behöva döma till en frihetsberövande påföljd.
- En ny påföljd bör innebära en uppoffring för den unge och på något sätt utgöra en frihetsinskränkning för att den ska framstå som tillräckligt ingripande och vara möjlig att straffmäta.
- En ny påföljd bör så långt möjligt ha ett behandlingsinnehåll och innehålla inslag som angriper de riskfaktorer som kan bidra till fortsatt brottslighet och understödjer de skyddsfaktorer som kan motverka återfall i brott.

27.7.2 Öka förutsättningarna för mellantvång?

Vår bedömning: En reform som innebär en ökad användning av institutet mellantvång i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser omvård av unga skulle i vissa fall kunna vara till gagn för möjligheterna att välja en tillräckligt ingripande påföljd i form av ungdomsvård. Det ryms dock inte inom vårt uppdrag att göra en allmän översyn av dessa bestämmelser.

Mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter vi angivit – som sammanfattas ovan – är det naturligt att överväga regleringen av s.k. mellantvång.

Som beskrivs i avsnitt 27.3.3 tillkom regleringen om mellantvång delvis pga. av att socialtjänstreformen – med dess betoning av frivillighet – hade inneburit en överströmning av unga lagöverträdare från socialtjänsten till Kriminalvården. Domstolarna kunde enligt förarbetena stå inför valet att döma till skyddstillsyn eller att överlämna till vård inom socialtjänsten utan att någon sådan vård

kunde genomföras pga. den unges eller vårdnadshavarens bristande samtycke. Mellantvång – med dess möjligheter till åtgärder utan samtycke trots att institutionsvård inte är påkallat – skulle sålunda begränsa den överströmningen.

Insatser grundade på ett beslut om mellantvång kan utgöra innehåll i en vårdplan vid ungdomsvård. Möjligheterna att på så sätt, enligt LVU, besluta om öppenvårdsbehandling utan den unges eller vårdnadshavarens samtycke, borde i sin tur kunna öka förutsättningarna för att döma ut ungdomsvård. Samtidigt framgår av utvärderingar som gjorts (se avsnitt 27.5) att mellantvång i dag knappt alls tillämpas.

Enligt vår mening är syftet med mellantvågsregleringen väl förenligt med de ambitioner man bör ha med påföljdsregleringen för unga lagöverträdare; att ha möjlighet att ingripa tidigt och tydligt och därtill innan det påkallas en institutionsbehandling. Ökade förutsättningar för mellantvång skulle därmed kunna ha betydelse för möjligheterna att döma ut ungdomsvård i fall där detta – trots den unges bristande samtycke – framstår som den lämpligaste påföljden.

Trots detta anser vi oss inte kunna arbeta vidare i det spåret. För det första kan en allmän översyn av förutsättningarna för denna form av åtgärder enligt LVU knappast anses inrymmas i våra direktiv. Frågeställningarna griper an långt utanför det straffrättsliga området och måste redan av den anledningen behandlas i en annan ordning. Det kan därtill noteras att Barnskyddsutredningen pekat på att formerna för mellantvång kan behöva utredas.

För det andra skulle ökade förutsättningar för mellantvång inte svara mot det behov vi anser föreligga. För att täcka upp de ”luckor” som finns i systemet måste som utgångspunkt domstolen i brottmålet ha möjlighet att välja en lämplig påföljd – oberoende av de bedömningar som görs av socialnämnden och eventuellt förvaltningsdomstolen – vilket inte en tillämpning av mellantvånget ger utrymme för. Därtill är mellantvång – såsom åtgärd med stöd av LVU – en åtgärd som bara kan beslutas när det föreligger ett påtagligt behov av åtgärder enligt sociallagstiftningen. Det begränsar tillämpningen i förhållande till det behov av komplettering av påföljds-systemet som vi anser föreligga.

27.7.3 Kontaktsskyldighet för unga som en ny påföljd för unga lagöverträdare

27.7.3.1 Utgångspunkter för en påföljd som bygger på en kontaktsskyldighet

Vårt förslag: För att möjliggöra en för unga lagöverträdare särskilt anpassad påföljd i de situationer där ungdomstjänst eller ungdomsvård visserligen skulle ha varit tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärdet och tidigare brottslighet men där det saknas förutsättningar för ett sådant påföljdsval, ska det införas en påföljd som bygger på en kontaktsskyldighet för den unge. Innehållet i påföljden ska så långt möjligt fyllas med vad som i dag kan ingå i åtgärden särskilt kvalificerad kontaktperson.

Socialnämnden i den unges hemort ska vara huvudman för påföljden.

Påföljden kallas kontaktsskyldighet för unga.

Kontaktsskyldighet för unga ska väljas som påföljd i de fall där brottets allvarlighet och den unges tidigare brottslighet påkallar en mer ingripande påföljd än låga böter eller ett varningsstraff (som föreslås i avsnitt 25.6) men där det inte finns förutsättningar för vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst. För att möjliggöra detta ska inte valet av denna påföljd föregås av någon behovsbedömning. Påföljden ska heller inte förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke.

Som angivits ovan bör en utgångspunkt vara att nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare i vart fall delvis ska bygga på övervakning och kontroll.

Vad vi i detta avsnitt överväger är hur en sådan påföljd närmare kan utformas i sådana situationer där ungdomsvård eller ungdomstjänst visserligen hade varit tillräckligt ingripande men det i övrigt inte finns förutsättningar för en sådan påföljd. Enligt praxis handlar det då om brott med ett straffmättningsvärde motsvarande som högst sex månaders fängelse.

I kapitel 25 överväger vi vilka möjligheter det finns att minska användningen av bötesstraff för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Enligt dagens praxis ska ungdomstjänst och ungdomsvård ha företräde framför höga bötesstraff (omkring 60 dagsböter eller mer). Vi anför i avsnitt 25.5.1 att den användning som i dag sker av

sådana bötesstraff – beroende på att ingen av ungdomspåföljderna är tillämpning – bör minskas genom att det införs nya påföljdsformer med verkställighetsinnehåll. I avsnitt 25.6.4 föreslår vi att brott som i dag föranleder låga böter (under 60 dagsböter) i många fall ska kunna leda till åtalsunderlåtelse eller varningsstraff och att det annars även fortsättningsvis ska dömas ut böter.

Utgångspunkten för valet av ett nytt påföljdsinslag bör således vara att brottslighetens allvar och den unges tidigare brottlighet påkallar en mer ingripande påföljd än låga böter eller ett varningsstraff men det varken finns förutsättningar att välja ungdomsvård eller ungdomstjänst. För att detta syfte ska kunna uppnås kan inte påföljdens tillämpningsområde styras utifrån en behovsbedömning, såsom ungdomsvård, eller en lämplighetsbedömning, såsom ungdomstjänst. Den kan heller inte förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke. Valet av påföljd kommer i detta hänseende att utgå från samma bedömningar som avgör att sluten ungdomsvård väljs som påföljd. Nedan i avsnitt 27.7.3.5 överväger vi närmare hur kriterierna för valet av kontaktskyldighet bör vara utformade och om det endast ska utgöra ett andrahandsalternativ.

Det grundläggande inslaget i en sådan påföljd bör då, på samma sätt som den övervaknings- och kontroll sanktion som enligt vad vi föreslår i avsnitt 9.5.7 och 11.6.4 ska kunna utgöra tilläggs sanktion till villkorligt fängelse, vara att den unge åläggs en skyldighet att hålla kontakt med en särskild utsedd person under en viss tid och med en viss frekvens. Med utgångspunkten att nya påföljdsinslag i första hand ska kunna handhas inom ramen för socialtjänstens verksamhet, blir det då naturligt att överväga institutet särskilt kvalificerad kontaktperson.

Som beskrivs närmare i avsnitt 27.4.4 infördes särskilt kvalificerad kontaktperson genom 2007 års reform av ungdomspåföljderna. Det kan beslutas både som en åtgärd enligt SoL och som en del av institutet mellantvång enligt LVU.

Den särskilt kvalificerade kontaktpersonen enligt SoL och LVU ska fungera som ett personligt stöd för den unge och kunna ingripa i svåra situationer som kan uppstå. I förarbetena (se avsnitt 27.4.4) anges att det kan förväntas att kontaktpersonen har tät och omfattande kontakt med den unge. Det anges vidare att det ligger i sakens natur att uppgiften kommer att innefatta viss kontroll och uppföljning. Det betonas dock att avsikten inte är att kontaktpersonen ska ses som den unges övervakare.

Det är knappast möjligt att omedelbart applicera systemet med särskilt kvalificerad kontaktperson på det slag av påföljd vi ser ett behov av. I likhet med ungdomstjänst bör påföljdens ingripande-grad bestämmas utifrån brottets allvar och svara mot straffrättsliga krav på likabehandling och förutsebarhet. För att fylla ut den "lucka" som finns bör påföljden – som anförts ovan – kunna dömas ut oberoende av en behovsbedömning gällande den unge i det enskilda fallet och oberoende av hans eller hennes samtycke.

Många av de ungdomar som begår brott har emellertid behov av vägledning och stöttning. Detta kommer att gälla i än högre grad om påföljdens tillämpningsområde begränsas till dem som inte bedöms lämpliga att utföra ungdomstjänst pga. specifika personliga förhållanden eller pga. att de tidigare har misskött en utdömd ungdomstjänst. De stödjande, kontrollerande och annars brottsförebyggande inslag som ryms inom dagens system med särskilt kvalificerad kontaktperson ska därför så långt det är möjligt användas inom de ramar som bestäms genom straffmätningen.

Även om ett kontaktmannaskap som brottspåföljd sålunda inte kan beslutas efter samma kriterier som gäller enligt SoL och LVU och heller inte ha precis samma innehåll, finns det enligt vår bedömning även utifrån mer praktiska skäl stora vinster med att låta påföljden så nära som möjligt ansluta till socialtjänstlagstiftningens system med särskilt kvalificerad kontaktperson.

För det första finns det inom socialtjänsten en organisation med kontaktpersoner som har förutsättningar att hantera de särskilda problembilder som finns beträffande unga lagöverträdare och en upparbetad verksamhet med särskilda åtgärder som kan vidtas inom ramen för ett kontaktmannaskap. För det andra upphör sällan behovet av åtgärder bara för att den påföljd som bygger på skyldighet att hålla kontakt med en särskilt utsedd person är verkställd. Ett kontaktmannaskap som beslutas av domstol kan i de fall det bedöms lämpligt få en naturlig förlängning genom att samma kontaktperson därefter fortsätter att stödja och vägleda den unge genom ett kontaktmannaskap enligt SoL eller LVU.

Mot denna bakgrund övervägs vidare nedan hur en straffrättslig påföljd baserad på ett kontaktmannaskap – med socialnämnden i den unges hemort som huvudman – kan utformas för att tillgodose de reformbehov vi anger i avsnitt 27.7.1, i de situationer där visserligen ungdomstjänst och ungdomsvård skulle ha vara en tillräckligt ingripande påföljd, men där det saknas förutsättningar att döma ut denna påföljd. Den nya påföljden bör kallas *kontaktskyldighet för unga*.

Att påföljdens tillämpning inte kan grundas på en individuell behovsbedömning kan vi inte se som något problem, trots att socialnämnden bör vara huvudman. Vår övergripande inställning är att barn som begår brott bör särbehandlas i förhållande till vuxna och inte ådömas påföljder inom Kriminalvården utan till påföljder som är särskilt anpassade för barns behov och förutsättningar. Socialnämnden är då i de allra flesta fall lämpligast som huvudman för sådana påföljder, även om inte de döms ut efter en individuell behovsbedömning (se om detta i avsnitt 23.1.3 med våra allmänna utgångspunkter).

Att lägga på socialtjänsten att administrera en påföljd som inte valts utifrån en behovsbedömning grundad på SoL eller LVU är inte något principiellt nytt utan gäller redan vad avser ungdomstjänst som självständig påföljd. Denna aspekt diskuterades när ungdomstjänst infördes genom 2007 års reform. Några remissinstanser, bland annat Sveriges kommuner och Landsting och Socialstyrelsen, anförde att det var problematiskt att socialtjänsten skulle åläggas uppgifter som tydligare än tidigare var en del av det straffrättsliga systemet. 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 tilläggsuppföljd 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.⁴⁸

Motsvarande synsätt anser vi bör kunna anläggas gällande påföljden kontaktskyldighet för unga. Även i de fall det inte finns förutsättningar för ungdomsvård eller ungdomstjänst är det lämpligare med en påföljd inom socialtjänstens regi än en kriminalvårdspåföljd eller ett högt bötesstraff. Även om det i förväg inte har gjorts en behovsbedömning finns det inom de organ i samhället som arbetar med unga personer betydligt större förutsättningar att anordna ett meningsfullt innehåll, i jämförelse med om den unge skulle hanteras inom Kriminalvården. Att en påföljd byggd på vuxenkontakt och möjlighet till olika inslag av påverkande natur kan få ett mer meningsfullt innehåll än ett högt bötesstraff behöver knappast påpekas.

⁴⁸ prop.2005/06:165 s. 65.

27.7.3.2 Den närmare utformningen av påföljden kontaktsskyldighet för unga

Vårt förslag: Den som döms till kontaktsskyldighet för unga ska åläggas en skyldighet att hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson.

Beroende på brottets straffmättningsvärde ska kontaktsskyldigheten bestämmas till mellan två och sex månader.

Innehållet i verkställigheten ska som utgångspunkt bestå av sammanträffanden och andra kontakter med kontaktpersonen. Om det är lämpligt kan tiden delvis användas till deltagande i programverksamhet eller annan verksamhet som syftar till att motverka risken för återfall i brott.

Det närmare innehållet i verkställigheten ska anges i en verkställighetsplan som bestäms av socialnämnden. För att uppnå rimliga krav på förutsebarhet och likabehandling bör kontaktsskyldigheten omfatta insatser vid omkring två tillfällen i veckan.

Tidpunkterna för fullgörandet av kontaktsskyldigheten ska anpassas till innehållet i verkställigheten. Om det bedöms verkningfullt kan tidpunkt och plats förläggas på ett sådant sätt som kan antas vara brottsförebyggande.

Kontaktpersonen ska ha en professionell kompetens motsvarande de krav som ställs på en särskilt kvalificerad kontaktperson enligt SoL eller LVU.

Verkställigheten av kontaktsskyldighet ska inte vara beroende av den unges eller dennes vårdnadshavares formella samtycke. I möjligaste mån bör dock alla insatser planeras i samsyn med den unge och vårdnadshavaren.

Påföljdens roll i systemet

I föregående avsnitt utvecklas vilket tillämpningsområde som kontaktsskyldighet för unga bör ha, för att fylla det behov vi sett. I praktiken handlar det om att den ska ha ungefär samma utrymme som ungdomstjänst. Påföljden bör alltså vara tillämpbar vid samma straffmättningsvärden som ungdomstjänst. Det innebär att domstolen om det s.k. straffmättningsvärdet är som lägst 60 dagsböter och som högst sex månaders fängelse ska kunna välja kontaktsskyldighet för unga som påföljd. Som vi utvecklar i de allmänna utgångspunkterna i avsnitt 23.1.5 ser vi inget behov av att ändra

den grundläggande strukturen eller dagens ordning att huvuddelen av brotten som begåtts av unga lagöverträdare och som prövas i domstol föranleder antingen ungdomstjänst eller ungdomsvård. Avsikten med kontaktskyldighet för unga är att det ska finnas ett tillämpbart och till unga lagöverträdare anpassat alternativ när det saknas förutsättningar för ungdomsvård eller ungdomstjänst. Efter att ha beskrivit påföljdens utformning överväger vi närmare nedan i vilka situationer den ska kunna väljas.

Det grundläggande åläggande som ska följa av kontaktskyldighet för unga

Kontaktskyldighet för unga är avsedd att kunna tillämpas för unga lagöverträdare för vilka det ibland finns anledning att vidta stödjande och vägledande åtgärder i stor omfattning. Samtidigt kan den komma att tillämpas för sådana unga där ungdomstjänst varit utesluten trots att det inte finns något vårdbehov, i vart fall inte i någon betydande omfattning. För att påföljden ska få en tydlighet och – så långt möjligt – en enhetlig tillämpning bör den innefatta ett grundläggande åläggande som kan uppfyllas av den unge oberoende av personliga förutsättningar och behov kopplade till den unges person och sociala situation. Detta bör utformas på så sätt att den unge ska vara skyldig att hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson. Den tidsåtgång och inskränkning i den unges möjlighet att kunna disponera över sin fritid som det ligger i att ha en regelbunden kontakt, bör sålunda kunna utgöra en ”bottenplatta” som påföljden alltid ska bestå av. Genom att den unge åläggs att ha en regelbunden kontakt med en kontaktperson kommer påföljden att innebära ett betydande moment av kontroll och uppföljning. Denna grundstruktur ger påföljden inslag av skärpa och gör att den kan vara tillräckligt ingripande även vid förhållandevis allvarlig brottslighet – om den pågår så länge som 4–6 månader. Den regelbundna kontaktskyldigheten och den kontroll den innebär av den unge och dennes förehavanden och livssituation kan därtill i sig verka avhållande från återfall i brott, på så sätt att kontaktpersonen genom olika former av kontakter med den unge – och ibland avsaknad av kontakter – kan få indikationer på att denne fortsätter att begå brott.

Vad kontaktskyldigheten sedan innebär mer i detalj bör bestämmas i en individuellt utformad verkställighetsplan. De närmare

formerna för kontaktskyldigheten bör alltså anges i planen. Vi återkommer nedan till det närmare innehållet i verkställighetsplanen. Som vi där utvecklar bör innehållet kunna styra tidpunkterna för sammanträffanden och andra kontakter. Om det bedöms lämpligt bör dock tidpunkter och platser för kontakt med kontaktpersonen kunna förläggas på ett sätt som kan antas vara brottsavhållande.

Kontaktpersonens kvalifikationer

Kontaktpersonen bör ha samma kvalifikationer som förutsätts för att förordnas som särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 3 kap. 6 § SoL och 22 § LVU. Förutom tjänstemän inom socialtjänsten bör rekrytering kunna ske exempelvis inom polisen, skolan, ideella organisationer, kyrkliga samfund och idrottsrörelsen. I förarbetena till lagstiftningen om särskilt kvalificerad kontaktperson anfördes att det ”framstår som troligt att det i fråga om kontaktperson för unga i riskzonen inte sällan kommer att krävas att kontaktpersonen har sådan kompetens som endast den som i sin profession arbetar med unga med beteendeproblem kan erbjuda.”⁴⁹ Eftersom kontaktskyldighet för unga ska kunna väljas som påföljd utan en individuell behovsprövning kan det ställas olika höga krav på kontaktpersonens kvalifikationer, beroende på den unges personliga förhållanden i det enskilda fallet. Redan det faktum att kontaktpersonen inom ramen för denna påföljd ska ha både en stödjande och kontrollerande funktion gör dock att det i första hand bör väljas personer som arbetar professionellt med unga lagöverträdare och unga med riskbeteenden.

Kontaktskyldigheten bör bestämmas till mellan två och sex månader beroende på brottslighetens straffmättningsvärde

Som anges i de allmänna utgångspunkterna bör påföljden kunna vara föremål för domstolens straffmätning. Vad det handlar om är att domstolen ska bestämma en mer ingripande påföljd ju allvarigare brottet är. Det är knappast möjligt för domstolen att utifrån detta bestämma innehållet i verkställigheten. I likhet med bestämmandet av antal timmars ungdomstjänst måste straffmätningen ske betydligt mer schematiskt och förenklat. Den tid under vilken

⁴⁹ Prop. 2005/06:165 s. 100.

kontaktskyldigheten ska fortgå är enligt vår bedömning det lämpligaste sättet för domstolen att straffmäta påföljden.

Även om straffmätning genom längden på påföljden innebär att ingripandegraden därigenom bestäms utifrån brottets svårhet och inte den enskildes behov, måste påföljden kunna uppfattas som meningsfull och kunna antas få några positiva effekter. Enligt vår bedömning är det inte realistiskt att tro att en kontaktskyldighet på kortare tid än två månader kan vara meningsfull. För att inte påföljden ska vara alltför ingripande i förhållande till motsvarande ungdomstjänst som skulle ha kunnat dömas ut för lika allvarlig brottslighet, bör kontaktskyldighet för unga som längst kunna bestämmas till sex månader. Sex månaders kontaktskyldighet bör i ingripandegrad anses motsvara 150 timmars ungdomstjänst

Kontaktskyldighet för unga bör således kunna bestämmas till mellan två och sex månader, där längden straffmäts med utgångspunkt i brottslighetens straffmättningsvärde.

Verkställigheten ska utformas utifrån givna ramar

Eftersom det kommer att skifta i olika fall vilka insatser som är genomförbara och som bedöms som verkningsfulla utifrån ett brottsförebyggande perspektiv, måste verkställigheten av kontaktskyldigheten med nödvändighet utformas individuellt. Ingripandegraden bör dock inte variera på något betydande sätt, om påföljden ska kunna uppfylla tillräckliga krav på likabehandling och förutsebarhet. Det enda mått på detta som är "neutralt" i förhållande till innehållet är tidsåtgången – det mått som också reglerar ingripandegraden i ungdomstjänst.

En naturlig utgångspunkt skulle kunna vara att så långt möjligt söka likställa kontaktskyldighet för unga och ungdomstjänst. Med ungdomstjänst som jämförelse skulle då påföljden som utgångspunkt kunna omfatta någon eller några insatser på omkring fem timmar i veckan. I vissa fall torde detta också vara en lämplig omfattning och en tidsåtgång som kan fyllas med ett meningsfullt innehåll. I andra fall skulle dock ett sådant mått vara för oflexibelt med hänsyn till de särskilda förutsättningarna och behoven. Att anknyta till antal timmar är heller inte lika nödvändigt som vid ungdomstjänst, där själva straffmätningen sker genom angivande av timantal. Straffmätningen vid kontaktskyldighet ska ske genom att domstolen anger att den unge under ett visst antal månader ska vara

ålagd kontaktskyldighet. För att säkerställa att det blir en erforderlig ingripandenivå och en tillräcklig förutsebarhet och likabehandling, räcker det enligt vår bedömning att det i verkställighetslagstiftningen anges att verkställigheten ska innehålla regelbundna sammanträffanden med kontaktpersonen och, om det bedöms lämpligt, annan särskilt anordnad verksamhet. I detta bör, som utvecklas närmare i författningskommentaren till verkställighetslagstiftningen (5 kap. 1 c § SoL), ligga att verkställigheten ska innehålla insatser vid omkring två gånger i veckan. I författningskommentaren till 5 kap. 1 c § utvecklas närmare vad som bör gälla beträffande omfattningen och tidsåtgång av åtgärderna inom ramen för verkställigheten.

Verkställighetens inledning

Eftersom påföljdens grundläggande åläggande ska vara skyldigheten att hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson, bör verkställigheten anses inledd genom att en sådan kontaktperson förordnas av socialnämnden. Det grundläggande kravet bör vara att kontaktskyldighet för unga kan börja verkställas så snart möjligt. Senast bör verkställigheten av påföljden inledas en månad efter det att domen vunnit laga kraft.

Verkställighetens innehåll ska bestämmas i en individuell verkställighetsplan

Som utvecklas ovan bör påföljden kontaktskyldighet för unga – i likhet med ungdomstjänst – kunna bli föremål för domstolens straffmätning och vara i huvudsak lika ingripande oberoende av den unges personliga förutsättningar och situation. Det innebär för det första att kontaktskyldigheten ska bestämmas till en viss tidsperiod (mellan två och sex månader) och för det andra att den ska innebära en ungefärligen lika stor tidsåtgång för alla som verkställer påföljden. Därtill bör den unge som ett grundläggande åläggande ha regelbunden kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson. Beroende på indikationer på särskilda riskfaktorer för fortsatt brottslighet bör kontaktskyldigheten – vad gäller tid och plats – kunna anpassas på ett sådant sätt som kan antas verka brottsavhållande. Även om det inte inom ramen för denna påföljdsform kan ges utrymme för någon mer kvalificerad kontroll eller övervak-

ning, kan det i vissa fall antas vara brottsavhållande om den unge åläggs en kontaktskyldighet under exempelvis helgkvällar.

Verkställighetens innehåll i övrigt – dvs. vad tiden används till – bör dock så långt möjligt anpassas till de personliga förutsättningarna. Om det bedöms lämpligt ska påföljden utöver kontaktskyldigheten innehålla annan särskilt anordnad verksamhet.

Det bör upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Att detta sker bör socialnämnden ansvara för.

Senast i samband med att verkställigheten inleds bör arbetet med att upprätta en verkställighetsplan inledas. I de flesta fall bör det vara möjligt för socialnämnden att påbörja arbetet omedelbart efter det att domen meddelats – inte minst om det redan finns dokumentation om den unge hos socialtjänsten. I författningskommentaren till verkställighetslagstiftningen (5 kap. 1 c § SoL) avhandlas närmare frågan om upprättande av verkställighetsplanen.

I verkställighetsplanen bör det anges hur ofta den unge ska träffa kontaktpersonen. De sammanträffanden och andra kontakter som ska ske med kontaktpersonen kan i sig fyllas med ett sådant innehåll som kan verka brottsförebyggande och understödja en gynnsam utveckling för den unge. Det kan handla om samtal om det begångna brottet, om brottslighet överhuvudtaget och om de negativa effekter som finns med att hamna i brottsliga sammanhang och destruktiva kamratrelationer. Samtalen kan även handla om att motivera den unge till skolarbete och lämpliga fritidsaktiviteter. I den omfattning det inte bestäms redan inledningsvis i verkställighetsplanen, kan samtalen syfta till att motivera den unge att delta i påverkansprogram för att motverka återfall i brott eller i annan särskilt anordnad verksamhet. Om den unge kan motiveras till sådant deltagande kan det genom en ändring i verkställighetsplanen bestämmas att kontaktskyldigheten delvis ska uppfyllas genom att den unge medverkar i exempelvis ett sådant påverkansprogram (se mer om det nedan).

Utöver detta kan kontakterna mellan den unge och kontaktpersonen – i den mån det finns behov – syfta till att hjälpa den unge till andra (och mer kvalificerade) insatser. Det kan exempelvis vara fråga om att ta kontakt med Barn- och Ungdomspsykiatri eller en beroendemottagning.

Verkställigheten av kontaktskyldighet för unga bör inte vara beroende av den unges eller dennes vårdnadshavares formella samtycke. I möjligaste mån bör alla insatser planeras i samsyn med den unge och vårdnadshavaren

Påföljden kontaktskyldighet för unga ska – som ovan angivits – kunna dömas ut oberoende av den unges och vårdnadshavarens samtycke. Det innebär att inte heller det grundläggande åläggandet att under viss tid och med viss frekvens hålla kontakt med kontaktpersonen kan underställas något samtycke. De inslag i övrigt som ska ingå bör – i likhet med vad som gäller vid mellantvång – inte heller de vara beroende av samtycke från den unge eller vårdnadshavaren. Något formellt krav på samtycke bör inte finnas vid upprättande av verkställighetsplanen.

Inslagen bör dock endast väljas om de bedöms som verkningsfulla och främjande för den unge. I det ligger att det så långt möjligt bör vara fråga om sådana inslag som den unge är motiverad att medverka till. Vårdnadshavaren har en central roll vad gäller den unges utveckling och väg bort från fortsatt brottslighet. Åtgärder som kan verka framåtsyftande och ha någon bestående verkan, är oftast inte möjliga om inte vårdnadshavaren är involverad och engagerad. I möjligaste mån bör därför vårdnadshavarna involveras och motiveras i det arbetet som kontaktpersonen utför.

Verkställighetsplanen bör innefatta en viss flexibilitet och kunna ändras vid behov

Att det finns en verkställighetsplan är viktigt ur flera aspekter. För det första innebär den att innehållet i kontaktskyldigheten kan bestämmas utifrån ett ungefärligt gemensamt mått på frekvens och tidsåtgång. Därigenom kan tillräckliga krav på proportionalitet och likabehandling uppnås. För det andra blir det tydligt för den unge vad som förväntas av denne.

Det säger dock sig självt att kontaktpersonens arbete inte i förväg kan regleras på någon detaljnivå. Under själva verkställigheten kommer den unges situation att framstå mer tydligt för kontaktpersonen. Situationen kan även förändras under verkställighetstiden. Vad gäller innehåll i samtal och andra åtgärder behöver det inte vara någon detaljreglering i verkställighetsplanen.

Om det påkallas stora förändringar i verkställighetsinnehållet – exempelvis för att den unge motiveras att delta i ett påverkansprogram som denne inledningsvis motsatt sig – bör verkställighetsplanen revideras. I sådana fall bör därför verkställighetsplanen kunna ändras under själva verkställigheten.

27.7.3.3 Åtgärder vid den unges bristande medverkan under verkställigheten

Vårt förslag: Om den unge inte medverkar till de åtgärder som påföljden omfattar ska i vissa fall verkställighetsplanen kunna ändras.

Om den unge i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en dom på kontaktskyldighet för unga ska rätten på talan av åklagare kunna undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömde en varning om det är en tillräcklig åtgärd.

Om påföljden av annat skäl inte till väsentlig del kan verkställas inom skälig tid ska den också kunna undanröjas och ersättas av en annan påföljd.

I stället för att föra talan om undanröjande ska åklagaren kunna meddela en varning.

Det ska åligga socialnämnden att underrätta åklagarmyndigheten om det kan antas att det finns förutsättningar för varning eller undanröjande.

Om den unge inte medverkar kan i vissa fall verkställighetsplanen ändras.

Att kontaktskyldighet för unga kan beslutas utan den unges eller vårdnadshavarens samtycke, innebär en tydlig signal att det är fråga om en straffrättslig påföljd och en konsekvens av den unges brottslighet. I de flesta fall torde den unge – även när det inte finns något uttalat samtycke inledningsvis – godta detta och följa vad som föreskrivs genom domen och den upprättade verkställighetsplanen.

Även utan samtycke bygger dock påföljden på frivillighet i den meningen att det inte finns något sätt att tvångsvis framtvinga en

verkställighet. Det måste därför finnas åtgärder att ta till om den unge inte medverkar vid påföljdens verkställighet.

I viss utsträckning bör det vara möjligt att anpassa innehållet i verkställighetsplanen för att möjliggöra verkställighet. Detta kan i första hand bli aktuellt när den bristande verkställighetens inte beror på bristande medverkan från den unges sida, utan på orsaker som han eller hon inte själv kunnat påverka. I sådana fall kan andra insatser göras än de som det först hade planerats för. Genom den grundläggande ram som finns för påföljden – enligt vad som anges ovan – kan detta göras med bevarad proportionalitet och lika-behandling. Den unges egen vilja blir här viktig. Det får dock inte bli fråga om en förhandlingssituation där den unge tror sig kunna förhandla till sig mindre betungande åligganden.

Vid allvarlig misskötsamhet bör påföljden kunna undanröjas

Om det inte är möjligt att säkerställa en fullgjord verkställighet genom att ändra verkställighetsplanen måste andra åtgärder vidtas.

I 32 kap. 4 § BrB finns bestämmelser om undanröjande av de särskilda ungdomspåföljderna.⁵⁰ Om den dömde i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård som han eller hon ska följa enligt 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. Om den planerade vården eller de planerade åtgärderna av annat skäl inte kommer till stånd eller väsentligt kommit att avvika från vad som planerats, får rätten också undanröja påföljden. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte kan fullgöras inom skälig tid.

I 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns en särskild bestämmelse om varning vid misskötsamhet av en ungdomspåföljd. Om någon som dömts till ungdomsvård eller till ungdomstjänst i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne får åklagaren i stället för att väcka talan om undanröjande av påföljden besluta att varning ska meddelas den unge, om detta bedöms vara en tillräcklig åtgärd.

Enligt 12 kap. 8 § SoL ska socialnämnden underrätta åklagarmyndigheten, om det kan antas att det finns förutsättningar att meddela varning enligt LUL eller föra talan om undanröjande.

⁵⁰ Enligt vårt förslag återfinns bestämmelsen i 32 kap.10 § BrB.

Det bör på samma sätt vara möjligt att meddela varning eller föra talan om undanröjande om den dömde missköter en dom på kontaktskyldighet.

När möjligheterna till undanröjande infördes såvitt avser ungdomstjänst som självständig påföljd underströks i författningskommentaren att endast allvarlig misskötsamhet ska leda till en så ingripande reaktion som undanröjande.⁵¹ Det relativt högt ställda kravet framgår även av att det ska vara fråga om att den unge *i väsentlig grad* underlåter att göra vad som åligger honom eller henne. Som exempel angavs i författningskommentaren att den unge vid upprepade tillfällen uteblir från arbetspass utan godtagbar anledning, begår brott på arbetsplatsen eller utan godtagbara skäl vägrar att medverka i något av momenten under verkställigheten.

Även vid kontaktskyldighet för unga bör det endast vid allvarlig misskötsamhet bli fråga om ett undanröjande. I många fall bör den dömdes underlåtenhet att medverka kunna mötas med motiverande samtal och anpassning av innehåll och form på verkställigheten genom ändringar i verkställighetsplanen. Det bör primärt komma i fråga att undanröja påföljden endast om den dömde vid upprepade tillfällen vägrar att efterkomma skyldigheten att träffa kontaktpersonen eller utan godtagbara skäl vägrar att medverka i den verksamhet som påföljden innefattar. Det bör dock samtidigt finnas en tydlig gräns då kontaktskyldighet för unga måste undanröjas, eftersom det är fråga om en straffrättslig påföljd och inte något som bygger på frivillighet.

Det bör i sådana situationer ankomma på socialtjänsten att rapportera till åklagare att det finns grund för undanröjande av påföljden. I likhet med vad som gäller för ungdomsvård och ungdomstjänst (30 b § LUL) bör åklagaren då ha möjlighet att meddela en varning. Om det inte blir verkningsfullt eller redan från början bedöms som meningslöst återstår endast – såsom vid ungdomsvård och ungdomstjänst – för åklagaren att väcka talan om undanröjande. Rätten har då att bestämma en ny påföljd för brottet. Vilken påföljd som då blir aktuell beror på brottslighetens allvar och omständigheterna i det enskilda fallet. I vissa fall kan det bli aktuellt att döma till ungdomsvård. Det torde dock främst komma i fråga om det är aktuellt med ett LVU-ingripande och sålunda en vårdplan kan läggas till grund för ungdomsvården. I vissa fall kan den unge måhända bedömas som lämplig för ungdomstjänst, främst om

⁵¹ Prop. 2005/06:165 s. 134.

denne ändrat inställning till att utföra oavlönat arbete. Om vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst blir aktuellt och om brottets straffvärde är sådant att fängelse inte är motiverat, får böter väljas som påföljd. Om det är mer allvarlig brottslighet eller återfall i brott kan det i stället bli aktuellt att döma till ungdomsövervakning (se om detta i avsnitt 27.7.4).

Som anges ovan finns det enligt 32 kap. 4 § andra stycket BrB möjlighet att undanröja ungdomsvård eller ungdomstjänst om de planerade åtgärderna inom ungdomsvården inte kommer till stånd eller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentligt del kan fullgöras inom skälig tid. I förarbetena till 2007 års reform pekades på behovet av undanröjande i sådana situationer då den unge på grund av skada är förhindrad att inom rimlig tid uppfylla de åtaganden som ungdomstjänsten innebär.⁵² Vidare angavs som exempel att det skulle kunna brista i förutsättningarna om den unge dömts för annat brott till en längre frihetsberövande påföljd. Gällande ungdomsvård anfördes att ett undanröjande borde kunna ske om de planerade åtgärderna inte kommer till stånd eller om vården i väsentlig utsträckning avviker från den i yttrandet redovisade planen.

Vår utgångspunkt är att verkställighetsplanen vid kontaktskyldighet för unga ska utformas på ett individanpassat sätt. Om den unge medverkar vid verkställigheten och inte obstruerar den medvetet, bör det i de allra flesta fall vara möjligt att genomföra verkställigheten på ett godtagbart sätt. Eftersom påföljden bygger på den unges personliga medverkan kan det inte uteslutas att påföljden inte kan verkställas i rimlig tid utan att det beror på den unges misskötsamhet. De möjligheter som finns enligt 32 kap. 4 § andra stycket BrB att undanröja ungdomsvård eller ungdomstjänst bör därför även gälla kontaktskyldighet för unga.

27.7.3.4 Kontaktskyldighet för unga som förstärkningspåföljd till ungdomsvård

Vårt förslag: Kontaktskyldighet för unga ska kunna användas som förstärkningspåföljd till ungdomsvård under samma förutsättningar som ungdomstjänst.

⁵² Prop. 2005/06:165 s. 90.

Enligt 32 kap. 3 § BrB får rätten förena ungdomsvård med ungdomstjänst eller böter, om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet.⁵³

Vid relativt allvarlig brottslighet och vid återfall i brott bedöms det ibland vara nödvändigt för domstolen att förena ungdomsvård med ett sådant förstärkande inslag, för att påföljden ska bli tillräckligt ingripande. Vad som ofta kommer i fråga är att rätten – om den anser att det föreslagna ungdomskontraktet inte är tillräckligt omfattande och ingripande – förenar ungdomsvården med ett antal timmar ungdomstjänst. Att ungdomsvård förenas med böter är inte lika vanligt förekommande. Med hänsyn till våra direktiv (se bilaga 1) är det därtill önskvärt att detta minskar ytterligare.

Som framgår av Brå:s utvärdering (se avsnitt 22.4) avbryts ungdomstjänsten i nästan 40 procent av de fall då den kombineras med ungdomsvård. I de fall kombinationspåföljden väljs pga. det höga straffvärdet blir det sålunda ofta problem vid verkställigheten, även i sådana fall där den unge bedömts som lämplig för ungdomstjänst. Detta är en bild som även framkommit i våra kontakter med socialsekreterare. I de fall den unge bedöms ha ett särskilt vårdbehov finns det ofta en personlig och social problembild som gör att ungdomstjänst kan vara svårt för den unge att klara av. Verkställighetsproblemen med ungdomstjänsten kan då också negativt påverka genomförandet av de åtgärder som ingår i ungdomskontraktet.

Vi har i avsnitt 24.3.4 anført att man i möjligaste mån bör verka för att ungdomsvård kan dömas ut utan att den förenas med ungdomstjänst, dvs. utan att den utgör en kombinationspåföljd. Bland annat för att uppnå det syftet har vi föreslagit att betydelsen av brottslighetens allvar i större utsträckning ska kunna beaktas vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner samt att åtgärder ska vidtas för att kvaliteten och konkretionsgraden i socialtjänstens yttranden och åtgärdsförslag ska kunna förbättras.

Vår bedömning är sålunda att det finns goda förutsättningar för att minska behovet av kombinationspåföljder genom att ungdomsvård ensamt kan godtas som en tillräckligt ingripande påföljd i fler fall än i dag.

För att ungdomsvård ska kunna tillämpas i de fall det bedöms finnas ett särskilt vårdbehov kommer det dock – även med de förslag vi lämnar – ibland finnas behov av ett förstärkande inslag för att

⁵³ Enligt vårt förslag återfinns bestämmelsen i 32 kap.8 § BrB.

påföljden ska bli tillräckligt ingripande. Så kan t.ex. vara fallet om det särskilda vårdbehovet endast motiverar begränsade insatser från socialtjänstens sida. Det är inte lämpligt att rätten då enbart är hänvisad till att kunna använda sig av ungdomstjänst (eller böter som enligt våra direktiv inte bör användas för underåriga lagöverträdare) för att förstärka ingripandegraden.

I vissa fall kan det vara lämpligare att i stället förena ungdomsvård med kontaktskyldighet för unga. Det bör endast kunna komma i fråga när den unge inte bedöms lämplig att utföra ungdomstjänst. Om ungdomskontraktet eller vårdplanen redan omfattar insatsen särskilt kvalificerad kontaktperson framstår det dock som mindre lämpligt att kombinera ungdomsvården med kontaktskyldighet, eftersom det skulle kunna skapa oklarhet om hur de olika åtgärderna ska förhålla sig till varandra i verkställighets-hänseende. Det kan dock antas att kombinationspåföljden i första hand blir nödvändig när socialtjänsten föreslagit begränsade åtgärder som visserligen framstår som lämpliga men uppenbarligen inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den unges tidigare brottslighet.

Kontaktskyldigheten bör – även när den tillämpas som förstärkningspåföljd – kunna bestämmas till mellan två och sex månader. Antalet månader får bedömas med hänsynstagande till hur ingripande åtgärderna enligt ungdomskontraktet är så att det sammantaget blir en rimligt proportionell påföljd med beaktande av brottets straffvärde och den unges tidigare brottslighet.

27.7.3.5 Närmare om när kontaktskyldighet för unga bör väljas som påföljd

Vårt förslag: Rätten får döma till kontaktskyldighet för unga om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns förutsättningar att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst. I valet mellan kontaktskyldighet för unga och böter ska kontaktskyldighet för unga väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Kontaktskyldighet för unga ska inte kunna väljas som påföljd för att den kan antas vara mer brottsavhållande än andra alternativ.

Valet mellan ungdomsvård/ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga

Som anges ovan bör det föreligga parallellitet i ingripandegrad mellan ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga. Därtill har utgångspunkten för våra överväganden varit att ungdomsvård och ungdomstjänst alltjämt ska vara huvudalternativ och att den nya påföljden ska täcka upp en lucka i systemet, när det saknas förutsättningar för dessa påföljdsalternativ. Frågan är om tillämpningsområdet för kontaktskyldighet för unga bör breddas därutöver. En möjlig modell skulle kunna vara att påföljden får bestämmas till kontaktskyldighet för unga då det – i det enskilda fallet – bedöms som det lämpligare alternativet utifrån att kontaktskyldighet för unga antas vara mer brottsavhållande än ungdomstjänst.

Det skulle dock finnas problem med en sådan ordning. Som angivits ovan har i allt väsentligt ungdomstjänst efter 2007 års reform väl kommit att fylla funktionen av huvudalternativ vid inte alltför allvarlig brottslighet. Vi ser inget behov av att ändra på den ordningen. För det andra är det förenat med stora principiella betänkligheter att låta påföljdsvalet styras av individualpreventiva prognoser, mot bakgrund av de svårigheter det finns att göra några sådana bedömningar. För det tredje skulle kontaktskyldighet för unga, på det sätt vi skisserat ovan, knappast vara praktiskt genomförbar om den kom att användas i samma utsträckning som ungdomstjänst. Om valet mellan ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga i vissa fall skulle styras av en bedömning i det enskilda fallet av vilken påföljd som kan antas vara mest brottsavhållande, skulle sannolikt kontaktskyldighet för unga kunna få ett mycket brett tillämpningsområde.

Kontaktskyldighet för unga bör därför uteslutande tillämpas då det inte finns förutsättningar att döma ut ungdomsvård eller ungdomstjänst.

Ungdomsvård bygger – när det är fråga om insatser enligt SoL – på den unges samtycke. Detsamma gäller ungdomstjänst. I avsnitt 24.4.1 har vi föreslagit att det formella samtyckeskravet för ungdomstjänst ska tas bort. Även med en sådan förändring kommer dock den unges inställning att vara viktig vid bedömningen av hans eller hennes lämplighet för ungdomstjänst. Även framöver kommer den unge därmed ha möjlighet att påverka om han eller hon kommer att dömas till en viss påföljd genom att bejaka eller motsätta sig den påföljden. Som vi utvecklat ovan ska inte heller kontaktskyldighet

för unga förutsätta att den unge lämnar något samtycker. Det kan dock finnas en risk att den unge medvetet ”väljer bort” andra påföljder för att i stället dömas till kontaktskyldighet för unga. Det skulle inte vara lämpligt och skulle innebära att påföljden fick ett större tillämpningsområde än vad som är praktiskt genomförbart. En sådan utveckling torde dock förutsätta att unga regelmässigt uppfattar kontaktskyldighet för unga som mer tilltalande/mindre betungande och de facto väljer bort ungdomsvård eller ungdomstjänst genom att framställa sig som ovilliga till dessa påföljder. Vi bedömer dock den risken som liten. Sannolikt kommer en påföljd som sträcker sig över en inte obetydlig tid och som innefattar regelbunden kontroll av den unges förehavanden inte att uppfattas på det viset.

Vid återfall i brott efter det att den unge tidigare dömts till ungdomstjänst, bör det i många fall i stället bli aktuellt att döma till kontaktskyldighet för unga (om det inte finns förutsättningar för ungdomsvård). Om den unge misskött verkställigheten av den tidigare utdömda ungdomstjänsten finns det starka skäl att anse att den påföljden inte är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Även i de fall återfallet skett under den tidsperiod då ungdomstjänsten verkställdes torde i många fall den bedömningen kunna göras att ungdomstjänst inte utgör en lämplig påföljd för den nya brottsligheten. Huruvida återfallet i brottslighet gör det svårt att rekrytera en passande arbetsplats kan härvid spela in vid bedömningen.

Även vid mycket allvarlig brottslighet kan ungdomstjänst anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd (se avsnitt 24.4.3 angående NJA 2007 s. 636) Även i de fall det inte finns förutsättningar för ungdomsvård kan så pass allvarlig brottslighet böttna i en sådan social och personlig problematik att ungdomstjänst kan antas vara svår att genomföra. Brottslighetens allvarliga natur kan därtill i vissa fall innebära att inte ungdomstjänst kan anses utgöra en lämplig påföljd. I sådana fall bör det i stället kunna dömas ut ett större antal månaders kontaktskyldighet för unga.

27.7.4 Ungdomsövervakning som en ny påföljd för unga lagöverträdare

27.7.4.1 Utgångspunkter för en påföljd som bygger på en kvalificerad övervakning

Vårt förslag: Det införs en påföljd som bygger på en kvalificerad övervakning av den unge. Påföljden ska tillämpas i de situationer där ungdomsvård, ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga inte är en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion.

Påföljden ska vara tillämpbar i de fall brottets allvar och den unges tidigare brottslighet påkallar en ingripande påföljd. För att möjliggöra detta ska inte valet av denna påföljd föregås av någon behovsbedömning eller någon bedömning om påföljden är lämplig. Den ska heller inte förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke.

För att påföljden ska vara tillräckligt ingripande vid allvarlig brottslighet ska den innefatta tydliga inskränkningar i rörelsefriheten, utan att det förutsätter institutionsvistelse eller något annat fullständigt frihetsberövande. Innehållet i påföljden ska så långt möjligt ha ett behandlingsinriktat innehåll med intensiva påverkansåtgärder som syftar till att bryta begynnande brottskarriärer och kriminella tankemönster.

Påföljden ska kallas ungdomsövervakning.

Behovet av en kvalificerad övervakningspåföljd

Ovan föreslår vi en ny påföljd för unga lagöverträdare, kallad kontaktskyldighet för unga. Den ska som utgångspunkt ha samma tillämpningsområde som ungdomstjänst, dvs. kunna tillämpas ungefärligen vid samma s.k. straffmättningsvärden som den påföljden. I de fall ungdomsvård inte är aktuell – och det i det enskilda fallet inte finns förutsättningar för ungdomstjänst – ska kontaktskyldighet för unga kunna dömas ut. Om den unge redan dömts till ungdomstjänst och återfaller i brott kan en lämplighetsbedömning ofta leda till att kontaktskyldighet för unga i stället väljs som påföljd.

Som beskrivits närmare i avsnitt 24.4.3 följer det av praxis att ungdomstjänst normalt sett inte anses tillräckligt ingripande om det s.k. straffmättningsvärdet överstiger omkring sex månaders

fängelse. Detsamma torde gälla vid återfall i annan mer allvarlig brottslighet. Om exempelvis den unge dömts till ungdomstjänst för rån eller något annat brott med ett högt straffvärde och återfaller i likartad brottslighet, framstår det knappast som tillfredsställande att på nytt bestämma påföljden till ungdomstjänst. Inte heller skulle det vara tillfyllest att bestämma påföljden till kontaktskyldighet för unga, eftersom den påföljden ska anses vara lika ingripande som ungdomstjänst.

Om det inte finns förutsättningar för ungdomsvård föreligger det – som angivits i avsnitt 27.2 – i dessa situationer inte något klart förstahandsalternativ. Valet står i de flesta fall i dag mellan att döma till skyddstillsyn och att döma till en kortare slutna ungdomsvård, eller möjligen att bortse från behovet av upptrappning och på nytt döma till ungdomstjänst.

För att ”täcka upp” i dessa fall så att det alltid finns en ungdomspåföljd att döma ut och för att skapa en mer tydlig upptrappning i ingripandegraden utan att behöva välja en frihetsberövande påföljd, bör en mer kvalificerad form av övervakningspåföljd införas. För att ansluta till övriga påföljder i 32 kap. BrB och tydliggöra att det är en påföljd reserverad för unga lagöverträdare bör den benämnas *ungdomsövervakning*.

Ungdomsövervakningens roll i systemet

Ungdomsövervakning bör som utgångspunkt väljas främst vid straffmättningsvärden som överstiger omkring sex månader men inte uppgår till ett år och vid återfall i allvarlig brottslighet som då kan ha ett straffmättningsvärde som något understiger sex månader. Den bör sålunda tillämpas vid fall som i dag antingen föranleder en frivårdspåföljd inom Kriminalvården eller en inte alltför lång slutna ungdomsvård. I vissa fall, där påföljden i dag bestäms till ungdomstjänst trots att det är fråga om återfall i relativt allvarlig brottslighet bör det också kunna bli aktuellt med ungdomsövervakning. Påföljden skulle också kunna väljas vid fall som i dag leder till ungdomsvård trots att det är ett tveksamt påföljdsval med hänsyn till det höga straffmättningsvärdet eller den flagranta återfallssituationen.

Utgångspunkten för valet av ungdomsövervakning bör vara att brottslighetens allvar och den unges tidigare brottslighet påkallar en ingripande påföljd men ingen av de andra icke frihetsberövande

påföljderna är tillräckligt ingripande. För att detta syfte ska kunna uppnås kan inte påföljdens tillämpningsområde styras utifrån en behovsbedömning, såsom ungdomsvård, eller en lämplighetsbedömning, såsom ungdomstjänst. Detta är samma synsätt som vi anlägger ovan gällande tillämpningsområdet för påföljden kontaktskyldighet för unga. Inte heller kan påföljdsvalet förutsätta samtycke från den unge eller vårdnadshavaren. Valet av ungdomsövervakning kommer i detta hänseende utgå från samma bedömningar som avgör att sluten ungdomsvård väljs som påföljd.

Ungdomsövervakningens utformning

Vad vi – som ovan utvecklas – bedömt är att det finns behov av ett nytt påföljdsalternativ i sådana fall där varken ungdomsvård, ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga är tillräckligt ingripande. Vår utgångspunkt är att påföljden inte ska vara frihetsberövande eller annars innefatta institutionsplacering. Vid de allvarligaste brotten är det av trovärdighetsskäl – dvs. med hänsyn till straffvärdet – oundvikligt med en frihetsberövande påföljd även för omyndiga lagöverträdare. I sådana fall bestäms påföljden till sluten ungdomsvård. Det framgår dock av en entydig forskning⁵⁴ att det finns stora negativa effekter med frihetsberövande straff och att dessa är särskilt framträdande för unga personer. Dels innebär det skadliga effekter för den unge att under en tid lyftas ur sitt sociala sammanhang och försenas i sin utveckling och skolgång. Dels innebär det betydande risker för negativ påverkan att placera unga lagöverträdare med andra unga som är tungt brottsbelastade. För den brottslighet där ett frihetsberövande straff inte framstår som oundvikligt med hänsyn till straffvärdet och/eller den tidigare brottsligheten, blir därför utmaningen att konstruera en påföljd som uppfyller de krav man kan ställa på ingripandegrad och tydlighet, utan att den till sin karaktär är frihetsberövande.

För att påföljden ska kunna ha den ”roll” i systemet som anges ovan, måste den enligt vår bedömning vara förhållandevis ingripande. Detta kan delvis uppnås genom att påföljden innefattar en mer intensiv övervakning än vad som föreslås gällande kontaktskyldighet för unga kombinerad med mer intensiva behandlingsåtgärder. Enligt vår bedömning räcker det inte med att föreskriva

⁵⁴ Se bl.a. Brå-rapport Särbehandling av lagöverträdare 18–20 år En kunskapssammanställning, publicerad på www.bra.se

att kontaktfrekvensen med en övervakare ska vara högre än vad den ska vara vid kontaktskyldighet och att förlita sig på att det sätts in en ingripande behandling. För att påföljden ska vara tillräckligt ingripande, måste den innehålla mer tydligt frihetsinskränkande inslag, motsvarande de som enligt vad vi föreslår i avsnitt 11.6.8 ska kunna användas som förstärkande inslag inom ramen för en sådan övervaknings- och kontrollstraffsanktion som ska kunna utgöra tilläggsstraffsanktion till villkorligt fängelse. Det bör alltså handla om inskränkningar i rörelsefriheten utan de negativa effekter som följer av ett direkt frihetsberövande.

I möjligaste mån bör sådana inslag utformas på ett sätt som kan antas ha en brottsavhållande verkan. Det bör kunna vara fråga om förbud att vistas på vissa platser, exempelvis där brott ofta begås. Det bör också kunna vara skyldighet att vara på en viss plats vid särskilda tider för att därigenom intensifiera övervakningen. Vidare bör det kunna vara särskilda restriktioner under kvällar och helger, exempelvis förbud att lämna bostaden under kvällar och helger. För att säkerställa att de frihetsinskränkande inslagen efterlevs bör den personliga övervakningen och de mänskliga kontakterna kunna kompletteras med elektronisk övervakning. I viss omfattning bör polisen kunna ha en roll att säkerställa att inslag som innebär inskränkningar i rörelsefriheten efterlevs. Vi överväger nedan det närmare innehållet i påföljden.

Ungdomsövervakning kommer att tillämpas för unga som begått mycket allvarliga brott och som i många fall vid flera tillfällen tidigare har dömts för brott. I sådana fall är det oftast motiverat att sätta in samlade och riktade insatser för att bryta en begynnande brottskarriär och komma ifrån kriminella tanke- och beteendemönster och en kriminell identifikation hos den unge. Vad det handlar om är att hitta vägar att understödja de skyddsfaktorer som motverkar en negativ utveckling och angripa de riskfaktorer som kan bidra till en fortsatt allvarlig kriminalitet.

Detta är givetvis något som lätt låter sig sägas men är desto svårare att åstadkomma i praktiken. I vilken omfattning det går att påverka utvecklingen på detta sätt beror givetvis i mångt och mycket på den unges individuella förutsättningar och inte minst dennes egen inställning och vilja att arbeta för en förändring. Därtill har den unges sociala närmiljö, inte minst föräldrarna, en stor betydelse. Vilka insatser som anses verkningsfulla ändras ju även över tid. Att det finns betydande svårigheter och i många fall begränsade möjligheter att genom verkställigheten av en påföljd

påverka den unge till att välja en laglydig väg, innebär enligt vår mening inte att ambitionerna därför bör sänkas. Att söka hindra unga från en kriminell karriär och identifikation är tvärtom en utmaning som rättsväsendet måste anta fullt ut.

Genom påföljdens utformning bör det skapas en struktur inom vilken det finns tillräckligt med tid, utrymme och resurser att vidta åtgärder för att försöka bidra till att avbryta en fortsatt kriminalitet. Vilka åtgärder som blir aktuella måste avgöras efter en individuell prövning och därtill efter vad som kan antas vara brottsavhållande enligt forskning och beprövad erfarenhet. Påföljden bör därför vara relativt flexibel och också kunna modifieras över tiden.

Exempelvis pågår det en försöksverksamhet med sociala insatsgrupper för att stärka samverkan kring unga som riskerar att dras in i kriminella nätverk.⁵⁵ Det är fråga om en lokal samarbetsform där insatser för unga i risksituationer kan koordineras på individnivå, i första hand mellan socialtjänst, polis och skola. Socialtjänsten har huvudansvaret för dessa insatsgrupper. Vid behov kan även representanter från SiS, Kriminalvården, missbruksvården och psykiatrin kopplas till insatsgrupperna. De erfarenheter som kan komma att dras och de metoder som kan komma att användas i det sammanhanget för att motverka rekrytering och underlätta avhopp från kriminella grupperingar, kan användas även vid utformningen av innehållet i en påföljd byggd på en kvalificerad övervakning

För att möjliggöra verkningfulla åtgärder för grovt brottsbelastade unga inom ramen för en påföljd, måste det enligt vår mening ske en liknande form av samverkan och kraftsamling kring individuellt anpassade åtgärder. De strukturerade insatser som sker inom ramen för socialtjänstens verksamhet – ofta i samverkan med andra intressenter som skola och polis – bör kunna tas till vara inom ramen för verkställigheten av en påföljd som syftar till att innefatta kvalificerade insatser. På motsvarande sätt bör de insatser som initieras inom ramen för påföljden ungdomsövervakning kunna ges en fortsättning i ett strukturerat arbete efter verkställighetens slut.

⁵⁵ Jfr Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp, betänkande av Utredningen mot kriminella grupperingar, SOU 2010:15. Se även regeringsbeslut 2011-03-03 (Ju2011/1906/KRIM).

27.7.4.2 Ungdomsövervakning – lämplig huvudman

Vårt förslag: Statens institutionsstyrelse ska vara huvudman för påföljden ungdomsövervakning.

Inledning

Ovan skisserar vi en övergripande utformningen för påföljden ungdomsövervakning och vilken roll den bör ha i påföljdssystemet. Vad som därefter bör övervägas är vilken myndighet som ska vara huvudman och ansvara för påföljdens verkställighet. Det är då naturligt att i första hand söka bland de myndigheter som redan i dag är huvudmän för straffrättsliga påföljder, dvs. Kriminalvården, socialtjänsten och Statens Institutionsstyrelse.

Socialtjänsten som huvudman?

En möjlighet skulle kunna vara att låta ungdomsövervakning, precis som kontaktskyldighet för unga (se ovan) verkställas inom socialtjänstens regi. Det skulle skapa ett homogent system att så långt möjligt lägga huvudmannaskapet på socialtjänsten. Det kan finnas flera fördelar att utvinna, särskilt om påföljden ungdomsövervakning har ett kontaktmannaskap som ett av de bärande elementen. För det första skulle påföljden ansluta så långt möjligt till den socialrättsliga lagstiftningen och befintliga åtgärdsalternativ för unga lagöverträdare. För det andra skulle ett kontaktmannaskap såsom straffrättslig påföljd efter verkställighetens slut i många fall på ett naturligt sätt kunna följas upp av kontaktperson såsom en åtgärd med stöd av SoL eller LVU.

Som framgår av föregående avsnitt bör dock ungdomsövervakning innefatta åtgärder som innebär en tydlig inskränkning av den unges rörelsefrihet. Det framstår knappast som en lämplig ordning eller ett realistiskt förslag att lägga den typen av övervakningsåtgärder på socialtjänsten. En sådan ordning skulle ligga alltför långt vid sidan av socialtjänstens huvuduppgifter i samhället. Vi bedömer heller inte att ett sådant förslag skulle kunna vinna acceptans.

Kriminalvården som huvudman?

Att lägga ansvaret för verkställigheten av ungdomsövervakning på Kriminalvården – i vart fall ”övervakningsdelen” – skulle visserligen kunna fungera praktiskt med hänsyn till Kriminalvårdens verksamhet i övrigt och med tanke på att påföljden kommer att innefatta inslag som påminner om dem som Kriminalvården redan ansvarar för när det gäller verkställigheten av påföljder för vuxna lagöverträdare. Detta gäller särskilt i ljuset av de förslag vi lägger om att villkorligt fängelse ska kunna kombineras med en övervaknings- och kontrollsanktion. Det framstår trots detta som en ordning som bör undvikas. Som vi utvecklar i avsnitt 23.1.3 bör det vara en övergripande ambition att omyndiga lagöverträdare hålls utanför Kriminalvården. Hanteringen av en särskild ungdomspåföljd skulle därtill bli ett antalsmässigt litet och innehållsmässigt avvikande inslag i Kriminalvårdens verksamhet som skulle dra resurser och fokus från myndighetens huvuduppgifter.

Statens institutionsstyrelse bör vara huvudman

Vad som i stället kan övervägas är att ge Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvaret för verkställigheten av ungdomsövervakning. SiS ansvarar genom de särskilda ungdomshemmen för verkställigheten av sluten ungdomsvård. Redan i dag sker SiS arbete med unga lagöverträdare i viss omfattning utanför ungdomshemmen. Under sista delen av verkställigheten av sluten ungdomsvård ska det normalt ske en successiv utslussning från ungdomshemmen. Beslutet om vistelse utanför de särskilda ungdomshemmen kan vid behov förenas med särskilda villkor och föreskrifter. Enligt förarbetena kan det inte uteslutas att föreskrift meddelas om att den unge förbjuds vistas på viss plats eller ta kontakt med viss person.⁵⁶

Som beskrivs i avsnitt 26.3.1 har det nyligen trätt i kraft nya bestämmelser som syftar till en förbättrad utslussning från sluten ungdomsvård (prop. 2010/11:107). Genom den nya ordningen – enligt vilken SiS ansvar för utslussningen tydliggörs – ska det ske en mer strukturerad utslussning med större möjligheter för den dömda att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i slutet av verkställigheten. Vid vistelse utanför det särskilda ungdomshem-

⁵⁶ Prop. 1997/98:96 s. 168 f.

met ska elektroniska hjälpmedel få användas för att kontrollera villkor som ställts upp om var den dömd ska befinna sig.

Genom den nya ordningen för utslussningen kan förväntas att SiS verksamhet utanför ungdomshemmen i form av behandling och kontroll av de ungdomar som dömts till sluten ungdomsvård kommer att öka och utvecklas. Nyordningen torde förutsätta att SiS utvecklar sin verksamhet och arbetar med metoder för kontroll under utslussningsfasen, däribland bruket av elektronisk kontroll. Den strukturerade utslussning som i fortsättningen ska vara huvudregeln förutsätter därtill att SiS utvecklar sina samarbetsformer med socialtjänsten i olika kommuner.

Mot denna bakgrund framstår det som en naturlig utveckling att lägga ansvaret för en påföljd med kvalificerad övervakning på SiS.

Genom att SiS ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård och även i övrigt ansvarar för de särskilda ungdomshemmen, har myndigheten stor erfarenhet gällande arbete med ungdomar som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet och annars har en betydande brottsbelastning och stor social problematik. Kompetens gällande de sociala och personliga orsaker som ofta är bakgrunden till sådan brottslighet och vilka metoder och program det finns att tillgå, finns sålunda även den inom SiS.

Vår samlade bedömning är alltså att SiS bör vara huvudman för en ny påföljd som innebär en kvalificerad övervakning. Företrädare för SiS ha också under utredningsarbetet förklarat att de finner det naturligt att SiS blir huvudman för påföljden.

Sannolikt kommer ett införande av ungdomsövervakning förutsätta ytterligare utbyggnad av SiS verksamhet i förhållande till i dag. Samtidigt skulle en sådan påföljd minska användningen av sluten ungdomsvård som påföljd, i första hand sluten ungdomsvård med kortare verkställighetstider. Vi återkommer i kap. 30 till bedömningen av vilka ekonomiska konsekvenser vi bedömer att det blir av förslaget.

27.7.5 Den närmare utformningen av påföljden ungdomsövervakning

27.7.5.1 Domstolen ska bestämma verkställighetens längd

Våra förslag: Ungdomsövervakning ska pågå under lägst sex och högst tolv månader. Domstolen ska bestämma övervakningens längd utifrån brottslighetens straffvärde och övriga omständigheter som påverkar straffmätningen, dvs. utifrån straffmättningsvärdet.

När någon döms till ungdomsövervakning ska det göras en individuellt utformad verkställighetsplan, baserad på en omfattande och allsidig kartläggning och utredning av den unges förhållanden. För att det ska vara praktiskt möjligt måste verkställighetsplanen utformas i inledningen av själva verkställigheten. Verkställighetens innehåll ska därför inte bestämmas av domstolen utan av SiS inom ramen för verkställigheten.

Domstolen ska enbart bestämma längden på ungdomsövervakningen. Hur verkställigheten utformas närmare ska regleras i en särskild verkställighetslag.

För att uppfylla kraven på rättssäkerhet och uppnå en tillräckligt stor likabehandling och en tillräcklig ingripandegrad, måste verkställighetslagstiftningen innehålla vissa ramar för påföljden och vissa obligatoriska inslag.

Inledning

I detta avsnitt behandlar vi närmare hur påföljden ungdomsövervakning ska vara utformad. Under utredningsarbetet har företrädare för SiS biträtt utredningen i väsentlig grad vid utformningen av detta förslag. I bilaga 12 bifogas det diskussionsunderlag som utarbetats inom SiS och som till stor del legat till grund för våra överväganden i denna del.

Ungdomsövervakning ska bestämmas till en tid av lägst sex och högst tolv månader

Som vi anför i de allmänna utgångspunkterna bör de nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare som vi bedömer att det finns behov av kunna straffmätas av domstolen. Det innebär att domstolen ska bestämma att påföljden ska vara mer ingripande, ju allvarligare

brottsligheten är. En påföljd kan straffmätas på flera olika sätt. Vad gäller ungdomsövervakning gör vi dock samma bedömning som beträffande den tidigare föreslagna påföljden kontaktskyldighet för unga. Den tid under vilken övervakningen ska fortgå är det lämpligaste instrumentet att använda sig av om domstolen ska reglera påföljdens ingripandegrad.

Brottslighetens straffvärde, med beaktande av eventuella billighets-skäl och ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § (det s.k. straffmättningsvärdet) bör således avgöra längden på verkställigheten av ungdomsövervakning.

Ungdomsövervakning är avsedd att vara en påföljd som ska användas när varken ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga eller ungdomsvård är tillräckligt ingripande. Påföljden kommer sålunda att tillämpas vid förhållandevis allvarlig brottslighet och vid flagranta återfallssituationer. För att påföljden ska vara trovärdig förutsätts därför att den är tillräckligt ingripande och därtill uppfattas som mer ingripande än ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga.

Som vi anför i föregående avsnitt bedömer vi att en ny påföljd för så pass allvarlig brottslighet begångna av unga lagöverträdare, bör ha en sådan struktur att den kan möjliggöra att samlade, riktade och individuellt anpassade insatser kan göras under verkställigheten.

I avsnitt 27.7.3.2 föreslår vi att påföljden kontaktskyldighet för unga ska kunna bestämmas på mellan två och sex månader. För att ungdomsövervakning ska uppfattas som tillräckligt ingripande i förhållande till andra ungdomspåföljder bedömer vi att den som kortast ska kunna bestämmas till sex månader.

Eftersom det är längden på påföljden som ska vara domstolens medel för straffmätningen, bör det finnas en tillräcklig vidd i skalan som ungdomsövervakning kan bestämmas inom. Därtill innebär möjligheten att döma ut en lång tids ungdomsövervakning att påföljden får ett stort tillämpningsområde.

Det finns dock skäl som talar för att maximitiden inte bör vara alltför lång. För det första måste det vara möjligt att fylla hela verkställigheten med ett meningsfullt innehåll. Därtill skulle en alltför lång maximitid göra att påföljden kunde bli mycket ingripande och därigenom skapa en alltför stor överlappning i tillämpningsområdet i förhållande till slutna ungdomsvård.

Mot denna bakgrund finner vi att en lämplig avvägning är att ungdomsövervakning ska kunna bestämmas till som längst tolv månader.

Verkställighetens innehåll bör bestämmas i inledningen av själva verkställigheten

Som vi anför ovan kan verkställigheten utnyttjas på bästa sätt, om ungdomsövervakningen innefattar samlade, riktade och individuellt anpassade åtgärder. Det förutsätts då att den unges behov kan kartläggas, att flera aktörer kan samverka och att insatserna kan koordineras. Därtill kommer att det i många fall kan behövas ett betydande motivationsarbete gentemot den unge och kontakter med dennes vårdnadshavare och övriga familj. Det måste alltså göras en individuellt utformad verkställighetsplan, baserad på en omfattande och allsidig kartläggning och utredning av den unges person, för att påföljden ska få ett meningsfullt innehåll.

Denna tyngdpunkt på kvalificerat utredningsarbete gällande det lämpligaste innehållet, medför att det blir en omfattande och relativt tidskrävande och kostsam process. Det förutsätts att den unge medverkar i stor omfattning i kartläggningen. Därtill bör den unges vårdnadshavare involveras så mycket som möjligt. Även i de fall den unge hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för verkställigheten kan föräldrar och andra vuxna i den unges närhet behöva involveras. Den initiala kartläggningen bör göras under ledning av SiS som huvudman för påföljden.

Det skulle mot denna bakgrund möta stora praktiska svårigheter och kunna orsaka betydande merkostnader om ett förslag till verkställighetsplan skulle behöva utarbetas innan påföljden dömdes ut. För att denna typ av påföljd ska fungera bedömer vi att det med nödvändighet måste vara så att kartläggning, planering och bestämmande av verkställighetsplanen utgör en inledande del av själva verkställigheten.

Detta avviker från vad som gäller för ungdomsvård, där ju ungdomskontrakt eller vårdplan ska finnas upprättad och tillgänglig för domstolen innan påföljden bestäms. För den påföljden är detta dock nödvändigt för att domstolen ska kunna göra en proportionalitetsbedömning och avgöra om ungdomsvården blir tillräckligt ingripande (se även våra överväganden i avsnitt 9.5.9 om tilläggsanktionen vård- eller påverkansanktion). Ungdomsöver-

vakning ska ju – som anges ovan – vara möjlig att straffmäta genom antalet månader den ska fortgå. Det finns därför inte samma behov för domstolen att veta hur verkställigheten mer i detalj kommer att bli utformad (jfr våra överväganden i avsnitt 9.5.7 om tilläggsanktionen övervaknings- och kontrollanktion). Det är dock nödvändigt att grunddragen framgår av en verkställighetslagstiftning, för att domstolen ska kunna ta ställning till påföljdens ingripandegrad och för att ingripandegraden ska bli tillräckligt förutsebar för den unge.

I detta hänseende bör sålunda ungdomsövervakning mer likna sluten ungdomsvård än ungdomsvård. Rätten dömer enligt gällande rätt till sluten ungdomsvård i ett visst antal månader utan att ge några anvisningar om innehållet eller ha kännedom om vilken individuell planering som kommer att göras. Verkställighetens innehåll kan dock variera betydande enligt vad som anges i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård. Exempelvis anges i 3 § att en individuellt utformad verkställighetsplan ska upprättas för den dömda. Vidare anges i 14 § att verkställigheten ska inledas på en läsbar enhet men att den dömda så snart förhållandena medger det ska ges möjlighet till vistelse under öppnare former. Därutöver anges i 18 § att den dömda ska tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning till samhället eller det annars finns särskilda skäl.

På samma sätt bör innehållet i ungdomsövervakning kunna bestämmas inom ramen för själva verkställigheten. Domstolens uppgift bör alltså uteslutande vara att bestämma antalet månader övervakning.

Innehållet i verkställigheten måste bestämmas inom vissa ramar och innehålla vissa obligatoriska inslag

Ovan anför vi att det närmare innehållet i ungdomsövervakning bör bestämmas under verkställigheten, främst i dess inledning. Detta har vi funnit nödvändigt för att påföljden ska kunna bli individuellt anpassad, med riktade och samlade insatser. Samtidigt måste alla straffrättsliga sanktioner uppfylla grundläggande krav på förutsebarhet och likabehandling. Detta gäller enligt vår mening även särskilda påföljder för unga lagöverträdare, även om man för sådana i

större utsträckning bör kunna ta hänsyn till individuella behandlingsbehov och personliga förutsättningar vid verkställigheten.

Det finns sålunda flera skäl för att verkställigheten av ungdomsövervakning inte kan utformas enbart utifrån den unges behov. Verkställighetslagstiftningen kan sålunda inte möjliggöra någon sådan fullständig individanpassning.

Det måste stå klart för den unge vad påföljden kan komma att innebära, dvs. den måste vara tillräckligt förutsebar. Det måste också finnas en reglering som säkerställer att inte individuella hänsynstaganden gör påföljden orimligt ingripande i förhållande till brottslighetens straffvärde. Å andra sidan måste det finnas tillräckligt många obligatoriska inslag som säkerställer att påföljden alltid är tillräckligt ingripande, oberoende av den unges personliga förhållanden. Det senare blir särskilt viktigt eftersom påföljden – i likhet med slutna ungdomsvård – inte ska bestämmas utifrån en individuell bedömning av den unges behov utan uteslutande pga. ett högt straffvärde och/eller en omfattande tidigare brottslighet.

Slutsatsen blir därför att verkställighetslagstiftningen måste innehålla vissa ramar och vissa obligatoriska inslag.

De beslut under verkställigheten som påverkar påföljdens ingripandegrad bör vara möjliga att överklaga till domstol. Därigenom kan den enskilde få en prövning av att de ålägganden som SiS beslutar om inte är mer ingripande än vad verkställighetslagstiftningen tillåter.

27.7.5.2 Tidpunkten för verkställbarhet

Vårt förslag: Ungdomsövervakning ska börja verkställas när domen har vunnit laga kraft mot den unge genom att denne inte överklagar domen när det gäller påföljden inom föreskriven tid eller dessförinnan avgett en nöjdförklaring.

De frihetsberövande påföljderna fängelse och slutna ungdomsvård får verkställas om den dömde inte överklagat domen, gällande påföljden, inom föreskriven tid eller dessförinnan avgett en nöjdförklaring (se 3 § lagen [1974:202] om beräkning av strafftid m.m. och 5–6 §§ lagen [1998:603] om verkställighet av slutna ungdomsvård). Domen ska alltså ha vunnit laga kraft gentemot den dömde för att vara verkställbar. Enligt dagens ordning blir en dom på skyddstillsyn verkställbar redan från dagen för domen (se 28 kap. 5 § BrB).

Vi föreslår i avsnitt 9.2.1 att skyddstillsyn ska utmönstras ur påföljdssystemet och att påföljden alltid ska bestämmas till fängelse, villkorligt eller ovillkorligt. Enligt våra förslag i avsnitt 9.3.2 ska provotiden för ett villkorligt fängelsestraff börja löpa då domen vunnit laga kraft mot den dömden i påföljdsdelen, med undantag för när ett villkorligt fängelsestraff förenas med kontraktsvård.

Vad gäller ungdomsvård eller ungdomstjänst finns det inget hinder mot att verkställigheten påbörjas utan hinder av att domen inte vunnit laga kraft mot den unge. Vi gör ovan den bedömningen att detsamma ska gälla beträffande kontaktskyldighet för unga. I vart fall gällande ungdomstjänst torde i praktiken aldrig påföljden börja verkställas om den unge överklagat domen och den är föremål för prövning i högre rätt. Vi gör bedömningen att samma kommer gälla för kontaktskyldighet för unga.

Det kan övervägas om verkställigheten av ungdomsövervakning ska kunna påbörjas omedelbart efter domen eller om den måste ha vunnit laga kraft mot den unge. Visserligen framstår det som angeläget att de åtgärder och insatser som kan ingå i en ungdomsövervakning kommer igång så snart som möjligt. Samtidigt ska ungdomsövervakning vara en påföljd som innefattar ingripande inslag, bl.a. inskränkningar av rörelsefriheten. Starka rättssäkerhetsskäl talar för att verkställigheten bör kunna påbörjas först när domen vunnit laga kraft mot den unge. Den inledande kartläggning och utredning underlättas betydligt av att den unge medverkar aktivt och konstruktivt. Om den unge överklagar påföljdsbestämningen och frågan om påföljden fortfarande är öppen, torde en sådan medverkan inte alltid kunna förväntas. Det framstår heller inte som lämpligt eller ekonomiskt försvarbart att sätta igång hela kartläggningen innan det står klart att den unge faktiskt ska verkställa ungdomsövervakning. Slutsatsen blir att ungdomsövervakning ska kunna verkställas först när domen vunnit laga kraft mot den unge såvitt avser påföljden, genom att tiden för överklagade gått ut eller genom att den unge dessförinnan avgett en nöjdförklaring. I författningskommentaren till 5 § lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning anger vi närmare formerna för nöjdförklaring.

27.7.5.3 En individuellt anpassad verkställighetsplan

Vårt förslag: Verkställigheten av ungdomsövervakning ska så långt möjligt utformas på ett sätt som är ägnat att förebygga att den dömda återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt.

Verkställigheten ska inledas genom att det utformas en individuellt utformad verkställighetsplan. Detta ska ske genom en kartläggning av den dömdes förhållanden, för att utröna vilka skyddsfaktorer som ska understödjas och vilka riskfaktorer som ska motverkas under verkställigheten.

Verkställighetsplanen ska göras i samråd med den unge och med beaktande av hans eller hennes önskemål. Om det är möjligt ska samråd ske med den unges vårdnadshavare. Om det är lämpligt ska samråd även ske med andra personer i den unges omgivning.

Vid upprättande av verkställighetsplanen ska samverkan ske med socialnämnden i den unges hemort och vid behov även med andra berörda myndigheter.

Verkställighetsplanen får reglera frågor om den unges boende, skolgång, sysselsättning och fritid, missbruksbehandling, annan vård och behandling eller andra motsvarande åtgärder som syftar till att den unge ska avhålla sig från brott och annars utvecklas gynnsamt.

Verkställighetsplanen ska därtill innehålla tvingande beslut om skyldighet för den unge att hålla kontakt med koordinator samt vissa rörelseinskränkningar. Den ska också innehålla beslut om drogfrihet och drogkontroll.

Verkställighetsplanen ska vara klar inom fyra veckor efter det att påföljden kunde börja verkställas.

Den dömda ska vara skyldig att medverka under kartläggningen.

Verkställighetsplanen ska följas upp efter behov under verkställigheten, dock minst var åttonde vecka. Efter en sådan uppföljning kan verkställighetsplanen ändras om det bedöms nödvändigt.

Verkställigheten ska inte kunna innebära andra begränsningar i den unges frihet än vad som följer av verkställighetsregleringen. En kontroll- eller tvångsåtgärd ska få användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden.

Verkställighetsplanen ska bygga på en omfattande och allsidig kartläggning och utredning av den unges förhållanden

Som vi redan angivit i de allmänna utgångspunkterna bör en ungdomsövervakning utformas så att den så långt möjligt kan söka bryta begynnande kriminella brottskarriärer och få unga att komma bort från kriminella tankemönster. De faktorer som kan antas ha betydelse är i de flesta fall sammanlänkade med den unges allmänna sociala och personliga situation. Verkställigheten av ungdomsövervakning bör därför fyllas med ett innehåll som i möjligaste mån kan bidra till att den unge inte återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt. Det krävs för detta ändamål en samverkan mellan olika aktörer. Vilka åtgärder som bör vidtas och vad som ska regleras i verkställighetsplanen bör avgöras efter en allsidig kartläggning och utredning av den unge och dennes förhållanden. I de flesta fall torde det krävas ett förhållandevis omfattande kartläggningsarbete för att hitta de mest lämpliga insatserna och åtgärderna.

För att möjliggöra detta måste det enligt vår bedömning finnas en förhållandevis fast form för hur denna kartläggning och detta arbete ska bedrivas. Vi bedömer sålunda att det behöver skapas en tydlig struktur som innebär att det finns tillräcklig kompetens, kontinuitet och möjlighet till uppföljning och utvärdering.

Som vi anför ovan bör SiS vara huvudman för påföljden. En av de viktigaste uppgifterna i detta huvudmannaskap blir då att få fram fungerande och effektiva verkställighetsplaner för de unga som döms till kvalificerad övervakning.

För att uppnå detta syfte bör det inom SiS finnas särskilda team som ansvarar för att det görs en kartläggning och utarbetas en verkställighetsplan vid inledningen av verkställigheten. I teamet bör det ingå en psykolog, en lärare och en familjebehandlare.

Som utvecklas nedan bör det finnas en av SiS särskilt förordnad koordinator som ska kontrollera att verkställighetsplanen följs. Koordinatorn bör bl.a. ge stöd och hjälp till den unge och arbeta motivationshöjande för att den unge ska genomföra verkställighetsplanen. Redan under den initiala kartläggningen och framtagandet av verkställighetsplanen bör koordinatorn delta.

Kartläggningen ska ta fasta på vilka behov det finns hos den unge och vilka resurser det finns som bör understödjas. Bedömningen ska sålunda göras utifrån dels vilka riskfaktorer det finns som kan antas bidra till återfall i brott och hur de kan motverkas,

dels vilka skyddsfaktorer det finns som kan minska risken för återfall och hur de kan understödjas.

Kartläggningen bygger på att teamet inhämtar kunskaper om den unge och dennes förhållanden. Det finns flera olika källor som kan och bör väljas.

För det första har socialtjänsten enligt 11 § LUL som regel upprättat ett yttrande som belyser den unges förhållanden. Därtill kan information inhämtas genom möten och andra kontakter. Kontakt bör alltid ske med socialtjänsten i den unges hemort och – i den övervägande andel fall där den unge fortfarande går i grundskolan eller börjat gymnasiet – med den unges skola. Normalt bör även information inhämtas från polismyndigheten om omständigheterna kring den brottslighet den unge är dömd för och närbesläktade omständigheter av betydelse, exempelvis om den unge har kopplingar till ett kriminellt gäng eller är misstänkt för ytterligare brottslighet. I förekommande fall bör även information inhämtas från andra myndigheter och aktörer som varit i kontakt med den unge. Det kan då handla om Barn- och ungdomspsykiatri, ett särskilt ungdomshem, ett familjehem eller en missbruksklinik. Vi återkommer nedan till frågor om sekretess som ett sådant informationsutbyte väcker.

Den unges egna uppgifter och åsikter måste tillmätas central betydelse, dels för att utröna hans eller hennes behov av åtgärder, dels för att bedöma vilka åtgärder han eller hon har förutsättningar att genomgå. Teamet måste därför träffa och samtala med den unge flera gånger.

Teamet bör även – om inte alldeles särskilda skäl talar däremot – sammanträffa med den unges vårdnadshavare. Information bör också inhämtas från föräldrar som inte har ett vårdnadsansvar samt andra vuxna som har en fostrande roll eller som annars ingår i den unges nätverk. Även i de fall den unge hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för verkställigheten kan det i de flesta fall finnas anledning att inhämta information och synpunkter från föräldrar och andra som har eller har haft en fostrande roll, inte minst om den unge fortfarande bor kvar i föräldrahemmet.

Det ska vara tvingande för den unge att medverka vid kartläggningen

Att den unge medverkar aktivt i arbetet med kartläggning och framtagande av verkställighetsplan torde vara en förutsättning för att den ska kunna ha någon framgång och få ett meningsfullt innehåll. Att den unge själv är motiverad och inställd på att aktivt arbeta för en förändring av sådana faktorer som kan leda till återfall i brott, är givetvis inte något som går att tillskapa genom regler eller beslut. Det handlar om vilken inställning och insikter det finns hos den unge och i vilken omfattning ett motivationsarbete från teamets och koordinators sida kan vara framgångsrikt.

Vad som däremot går att föreskriva är att den unge ska medverka vid möten och andra sammanträffanden under kartläggningen. Därigenom skapas möjligheter att inhämta information från den unge och tillfällen då den unge kan motiveras att medverka aktivt. Därutöver innebär ett betydande närvarokrav för den unge att påföljden blir mer ingripande. För att kartläggningsarbetet ska ge önskat resultat krävs en betydande och återkommande medverkan från den unges sida. Närvarokravet bör göras huvudsakligen lika ingripande för alla som döms till ungdomsövervakning. Det bör enligt vår bedömning föreskrivas att den unge ska vara skyldig att under ungefär tio arbetsdagar medverka vid kartläggning och framtagande av verkställighetsplan. Om det inte är påkallat med tio dagar bör närvaron kunna vara något mindre. I avsnitt 27.7.5.15 återkommer vi till vilka åtgärder som SiS bör kunna vidta om den unge inte inställer sig till möten och sammanträffanden under kartläggningsfasen.

Inom fyra veckor ska det ha upprättats en verkställighetsplan

Som anförts ovan bör kartläggningen och utarbetandet av en verkställighetsplan tillåtas att ta en inte obetydlig del av verkställigheten, för att insatserna ska kunna individanpassas och bli så verkningfulla som möjligt. Samtidigt bör det bestämmas en ram inom vilken arbetet ska bedrivas och en bestämd slutpunkt för denna del av verkställigheten. Då kartläggningen ska utgöra en del av verkställigheten av ungdomsövervakningen och påbörjas först när denna är verkställbar mot den unge bör den inte pågå under alltför lång tid, eftersom det då inte ges tillräckligt tid för genomförandet av de åtgärder som beslutas i verkställighetsplanen.

Vår bedömning är att kartläggningsfasen bör vara avslutad och en verkställighetsplan beslutad senast inom fyra veckor efter det att påföljden kunde börja verkställas. Om det inte varit möjligt att inom fyra veckor arbeta fram en verkställighetsplan kan knappast påföljden anses verkställbar. Det kan då bli aktuellt att undanröja ungdomsövervakningen och döma ut någon annan påföljd. Förutsättningarna för undanröjande behandlas i avsnitt 27.7.5.16 nedan.

Verkställighetsplanen ska kunna innehålla delar som i sig måste bygga på den unges medverkan

Innehållet i verkställighetsplanen bör syfta till att angripa riskfaktorer som identifierats och understödja motsvarande skyddsfaktorer. För att uppnå detta syfte bör planen reglera de inslag i den unges tillvaro under verkställighetstiden av påföljden som kan ha en sådan påverkan.

Även om påföljdstiden är relativt betydande, mellan sex och tolv månader, så är det orealistiskt att tro att den unges tillvaro på något sätt kan "omskapas" under verkställigheten. Därtill måste de insatser som görs under verkställigheten kunna fortsätta eller åtminstone ha en fortsatt effekt efter det att påföljden är verkställd. De insatser som kan ingå måste därför med nödvändighet ta avstamp i den unges situation. Verkställighetsplanen bör mot den bakgrunden för det första reglera den unges boende, skolgång, sysselsättning och fritid.

Beträffande boendet ska en bedömning göras om den unges hemförhållanden. I de flesta fall torde den utmynna i att det anges i verkställighetsplanen att den unge ska bo hemma och sova hemma alla nätter. I vissa fall torde fråga uppkomma om att placera den unge med stöd av SoL i ett familjehem eller dylikt, förutsatt givetvis att socialnämnden gör den bedömningen. Sådan planering ingår då i verkställighetsplaneringen. Om det framkommer under kartläggningen att hemförhållandena visar sig vara så bristfälliga att den unges hälsa eller utveckling riskerar att skadas, kan det bli aktuellt med vård enligt 2 § LVU (s.k. miljöfall). Hur detta ska samordnas med verkställigheten av den kvalificerade övervakningen återkommer vi till nedan.

Gällande skolgång eller praktik blir det naturliga att det anges i planen att den unge ska fortsätta med detta. Om den unge inte har någon fungerande skolgång kan det under kartläggningen tas fram alternativa utbildningar som den unge ska gå på eller annan syssel-

sättning. I så fall ska denna ingå i verkställighetsplanen, förutsatt att den kan komma igång under verkställigheten.

Vad gäller sysselsättning under fritiden är det givetvis inte lämpligt eller ens realistiskt att i detalj söka reglera vad den unge ska göra under sin fritid. Vad det bör handla om är i stället att understödja och motivera till sådana fritidsaktiviteter som bidrar till att den unge har en meningsfull sysselsättning under verkställigheten och som understödjer prosociala kontakter. Konkret kan det handla om att den unge ska fortsätta – eller prova på – någon idrott eller deltagande i någon annan organiserad fritidsaktivitet.

Beroende på den unges person och dennes särskilda förutsättningar och problem kan det bedömas lämpligt att han eller hon genomgår något av de program avsedda för unga lagöverträdare som bedrivs inom socialtjänsten. I vart fall om den unges förhållanden inte påkallar mer intensiva och kvalificerade insatser, bör det som utgångspunkt under verkställigheten alltid ingå någon form av påverkansprogram.

I många fall kommer den unge att ha särskilda vårdbehov som bör tillgodoses och andra särskilda problem som påkallar särskilda åtgärder. Det kan gälla behandling för drog- eller alkoholmissbruk, kontakt med psykolog eller terapeut eller psykiatrisk behandling. I sådana fall kan det i verkställighetsplanen ingå att den unge ska medverka i sådan behandling.

Det finns knappast möjlighet att genom en straffrättslig påföljd – genom tvångsvis verkställighet – tvinga den unge till skolgång, ett visst boende, missbruksbehandling eller andra behandlande insatser i större omfattning än vad som följer exempelvis enligt den socialrättsliga lagstiftningen eller genom bestämmelser om skolplikt. Detta hindrar dock inte att det regleras som inslag i verkställighetsplanen som den unge ska följa. Det bör inte ställas upp något formellt krav att den unge ska samtycka till de frågor eller åtgärder som regleras i planen. Det finns dock ingen möjlighet till att genomdriva sådana inslag tvångsvis. Inslagen bör därför beslutas efter ett nära samråd med den unge, så att det blir fråga om insatser som kan antas bli genomförda.

Verkställighetsplaneringen kan komma att medföra att den unge omhändertas enligt 2 eller 3 § LVU

Som vi utvecklar nedan förutsätter en fungerande verkställighetsplanering att socialtjänsten i den unges hemkommun deltar aktivt. Under kartläggningen torde det i vissa fall komma fram att den unges hemförhållanden är mycket bristfälliga eller att den unge genom sin livsföring utsätter sig själv för stora risker. Med andra ord kan det genom själva kartläggningen framgå för socialtjänsten att det finns förutsättningar för vård enligt 2 eller 3 § LVU. Om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt dessa bestämmelser får enligt 6 § LVU socialnämnden besluta om ett omedelbart omhändertagande.

Även om den unge verkställer ungdomsövervakning, kommer det att kunna beslutas om vård enligt 2 eller 3 § LVU. Om detta sker under kartläggningsfasen är det givetvis något som påverkar vilket behov det i övrigt finns av insatser och därtill vilka insatser som är möjliga när den unge är föremål för tvångsvård. Däremot bör det inte ses som ett hinder mot att verkställa ungdomsövervakning, utan utformningen av verkställighetsplanen får anpassas till att tvångsvård då pågår. Vi återkommer nedan till att ett beslut om LVU kan föranleda att annars obligatoriska inslag minskar i omfattning.

Verkställighetsplanen ska innehålla obligatoriska och tvingande delar

Vad som angivits ovan är sådana inslag i verkställighetsplanen som är anpassade efter den unges individuella förutsättningar och förhållanden. Om verkställigheten ska kunna ha möjlighet att motverka återfall i brott för sådana unga som redan gjort sig skyldiga till allvarlig och ofta omfattande kriminalitet, bedömer vi att en sådan individualisering av insatserna är nödvändig.

Å andra sidan måste det finnas tillräckligt många obligatoriska inslag som säkerställer att påföljden är tillräckligt ingripande, oberoende av den unges person och att den är tillräckligt förutsebar. Ett sådant obligatoriskt inslag bör – som ovan anges – vara deltagande i verkställighetsplaneringen under tio arbetsdagar. I avsnitt 27.7.5.7 och 27.7.5.8 nedan beskriver vi andra obligatoriska inslag. Det är dels skyldighet att hålla kontakt med och sammanträffa med koordinatören, dels skyldighet att tåla vissa inskränkningar i rörelsefriheten. Dessa inslag bör också anges i verkställighetsplanen.

Planen ska under verkställigheten följas upp och vid behov kunna ändras

Även om den initiala kartläggningen bör vara grundlig och allsidig, kommer ändrade förhållanden eller nya bedömningar medföra att verkställighetsplanen ibland måste ändras under själva verkställigheten. Det behövs mot den bakgrunden en kontinuerlig uppföljning av om det behövs några ändringar i planen. För att uppnå den kontinuerliga uppföljningen bör verkställighetsplanen följas upp var åttonde vecka, varvid det får övervägas om några ändringar är motiverade. Därutöver kan det ibland även annars finnas behov av att göra ändringar i planen.

Vi återkommer nedan i avsnitt 27.8.5.16 till vad som bör ske om den unge inte följer verkställighetsplanen.

Begränsningar utifrån rimlighet och proportionalitet

Som vi skisserat ovan bör verkställighetsplanen alltid innehålla inslag som innebär någon form av inskränkning i rörelsefriheten. Dessa bör bara kunna beslutas i den omfattning det tydligt följer av verkställighetslagstiftningen. Det är därtill viktigt att alla kontroll- eller tvångsåtgärder används på ett balanserat sätt utifrån vad som är rimligt med hänsyn till ingripandegraden och det tänkta syftet. Det bör uttryckas på så sätt att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Vi utvecklar i författningskommentaren hur denna proportionalitetsregel bör komma in i bedömningen, se kommentaren till 7 § lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning.

27.7.5.4 Socialnämndens ansvar och medverkan

Vårt förslag: Socialnämnden i den unges hemkommun ska utse en särskild handläggare för den unge under verkställigheten.

Den särskilde handläggaren ska medverka vid framtagandet av verkställighetsplanen.

Under verkställigheten ska den särskilde handläggaren hos socialtjänsten vara SiS behjälplig och även medverka om verkställighetsplanen ska ändras.

Ovan har vi tagit ställning för att SiS bör vara huvudman för påföljden ungdomsövervakning. Det innebär dock inte att socialtjänsten i den unges hemkommun kommer att sakna en roll vid verkställigheten av påföljden. Tvärtom kommer socialtjänstens medverkan att vara av avgörande betydelse. De insatser som kan tänkas inrymmas i verkställighetsplanen är sådana som till stor del ligger under socialtjänstens ansvarsområde och inom dess kompetensområde och övriga verksamhet. Det skulle inte vara kostnadsmissigt försvarbart och knappast ens realistiskt att låta SiS eller någon annan aktör ta över dessa uppgifter under verkställigheten. Socialtjänsten måste därför med nödvändighet få en central roll vid verkställigheten av ungdomsövervakning.

Eftersom det förutsätts ett nära och väl fungerande samarbete mellan SiS och socialtjänsten i den unges hemkommun redan vid verkställighetens inledning, krävs det enligt vår bedömning att samverkan sker enligt en i förväg uppgjord struktur.

Det bästa sättet enligt vår bedömning för att snabbt uppnå samverkan och omedelbara informationskanaler, är att socialnämnden omedelbart när någon person i kommunen döms till kvalificerad övervakning utser en särskild handläggare för den dömde under verkställigheten. Den särskilde handläggaren ska fylla uppgiften att medverka från socialtjänstens sida vid kartläggningen av den unge och vid framtagande av verkställighetsplanen. Likaså ska den särskilde handläggaren – i likhet med utredningsteamet – medverka vid uppföljning och revidering av verkställighetsplanen.

27.7.5.5 Normaliseringsprincipen ska gälla

Vårt förslag: I enlighet med normaliseringsprincipen ska skola, socialnämnd, hälso- och sjukvård och andra samhällsaktörer tillhandahålla och bekosta de insatser som de disponerar över och som bedöms erforderliga vid upprättande och genomförande av verkställighetsplanen och som de är skyldiga att tillhandahålla enligt allmänna regler.

Som vi anför ovan bör verkställighetsplanen kunna innehålla insatser från exempelvis skolan, socialnämnden, missbruksvården och psykiatrin. SiS bedriver inte exempelvis skolor, behandling eller psykiatrisk vård som kan fylla ett sådant innehåll som kan bedrivas

utanför institutionerna. Det är heller inte realistiskt att SiS skulle kunna bygga upp en sådan organisation. Med nödvändighet måste därför insatserna komma från ordinarie aktörer.

Enligt den s.k. normaliseringsprincipen är det de ordinarie myndigheterna som ansvarar för tillhandahållande av resurser och finansiering, för att behov av exempelvis skolgång och hälso- och sjukvård tillgodoses, även om personen undergår verkställighet av en påföljd.⁵⁷

Vad som kan övervägas är om kostnadsansvaret för ungdomsövervakning bör fördelas enligt normaliseringsprincipen såsom andra icke frihetsberövande påföljder eller om kostnadsfördelningen bör se ut på ett annat sätt. Vi tar i avsnitt 14.7 ställning för att normaliseringsprincipen som huvudregel bör vara vägledande även i det system med villkorligt fängelse för vuxna lagöverträdare som vi föreslår i kapitel 9–11. Vad gäller ungdomsövervakning gör vi inte någon annan bedömning. Kostnaderna för de insatser som ingår i verkställighetsplanen bör bäras av de ordinarie huvudmän som också tillhandahåller insatserna. Den myndighet som tillhandahåller en viss resurs måste då givetvis göra den bedömningen att det finns förutsättningar att tillhandahålla den, bl.a. att det finns ett behov hos den unge. Kartläggningen som ska göras syftar därför inte enbart till att utreda den unges behov utan även kartlägga vilka olika resurser som finns tillgängliga (utifrån bland annat de bedömningar som görs av olika huvudmän) och hur de kan samordnas.

Som också diskuteras närmare i avsnitt 14.7.2 finns det risker med en ordning där ordinarie huvudmän ansvarar för finansieringen av insatser inom ramen för en straffrättslig påföljd. Den största risken är givetvis att inte tillräckliga insatser sätts in och att olika myndigheter gör olika bedömningar och drar åt olika håll. För att undvika detta bör det vara en nära och strukturerad samverkan mellan olika myndigheter. Vi bedömer att det sätt på vilket verkställighetsplanen för ungdomsövervakning ska tas fram, tillhandahåller en sådan struktur. Genom systemet med kartläggningsteam inom SiS och genom att socialnämnden ska utse en ansvarig handläggare, kan samverkan ske utan att de olika parterna måste söka efter formerna för detta i varje enskilt fall.

Vad som bestäms om de olika instanserna ska regleras i verkställighetsplanen. Genom en sådan dokumentation blir det tydligt

⁵⁷ Se i avsnitt 14.2 allmänt om normaliseringsprincipen.

för alla vad de olika parterna enats om. Vi återkommer nedan till vilka sekretessfrågor som detta kan föranleda.

Med detta synsätt blir SiS roll avseende mer vårdinriktade inslag renodlat att ansvara för kartläggning av den unges behov, att upprätta en verkställighetsplan, att koordinera de olika insatser som kan komma i fråga och som finns tillgängliga samt att verka för och kontrollera att verkställighetsplanen följs.

Det går att överväga om vissa avsteg bör göras från denna renodlade roll för SiS. Knutna till de särskilda ungdomshemmen under SiS finns i dag särskild personal med en specialkompetens att vidta åtgärder för ungdomar med stora psykosociala problem och andra problem som typiskt sett sammanhänger med allvarlig brottslighet. Sådan specialistkompetens finns bl.a. för behandling av sexualbrottslingar. För att använda sig av dessa resurser på ett meningsfullt sätt och för att säkerställa att den som döms till ungdomsövervakning får ett verkningsfullt verkställighetsinnehåll, bör av SiS anställd behandlingspersonal även kunna användas vid verkställigheten av ungdomsövervakning. För att det inte ska uppstå oklarheter angående kostnadsansvar för påföljden bör emellertid även kostnaderna för sådana insatser regleras i enlighet med vad som följer av normaliseringsprincipen, vilket innebär att insatsen ska betalas av den unges hemkommun.

27.7.5.6 Koordinators roll och uppgifter

Vårt förslag: För den dömde ska det utses en särskild koordinator som ska vara förordnad av SiS.

Koordinators roll ska vara att hålla regelbunden kontakt med den unge under verkställigheten. Genom stöd, hjälp och kontroll ska koordinatorn verka för att verkställighetsplanen efterlevs.

Koordinatorn ska även i övrigt ge den unge stöd och hjälp i syfte att han eller hon utvecklas gynnsamt och inte återfaller i brott.

En särskilt utsedd koordinator för den unge ska ansvara för samordning, stöd och kontroll

Vi har ovan gjort bedömningen att det bör ske samlade, riktade och individuellt anpassade insatser under verkställigheten av ungdomsövervakning. Detta förutsätter att det finns en tydlig och strukturerad samordning av insatserna. Därtill måste det under verkställigheten ske en kontroll av att insatserna efterlevs. Utöver detta har det ett starkt egenvärde om den unge har en regelbunden kontakt med någon som kan ge vägledning, stöd och hjälp men även – i någon mån – utöva kontroll och övervakning av den unge. Om det alltid ingår en regelbunden kontakt, blir påföljden mer förutsebar och det kan säkerställas en viss enhetlig struktur och likhet i ingripandegraden.

Enligt vår bedömning är det lämpligaste om dessa uppgifter samlas hos en av SiS *särskilt utsedd koordinator*. I den omfattning det finns behov av det bör koordinatören kunna föra särskilda strukturerade samtal med den unge, vilket kan ingå som ett inslag i verkställighetsplanen.

Koordinatorns mandat och kompetens

Eftersom det är SiS som ska ansvara för verkställigheten av ungdomsövervakning bör följaktligen den som är koordinator vara förordnad av SiS. I första hand kan man tänka sig att koordinatörerna är anställda av SiS. Framförallt i storstadsområdena torde det lämpligaste vara att personer anställs av SiS och på heltid arbetar som koordinatörer för flera unga som dömts till ungdomsövervakning. På mindre orter där påföljdsformen inte kommer att vara lika vanligt förekommande kan det behövas andra lösningar. Det kan då tänkas att personer utanför SiS organisation – exempelvis socialsekreterare som arbetar inom socialtjänsten eller andra personer med lämplig utbildning och kompetens som bedriver privat verksamhet – anlitas för enskilda uppdrag.

Uppgiften att vara koordinator kommer att ställa stora krav på erfarenhet och kompetens. Det bör därför vara en kvalificerad socialarbetare eller en person med likvärdig erfarenhet och kompetens som arbetar som koordinator. Koordinatören bör således normalt vara socionom eller ha motsvarande utbildning.

Koordinatorn ska övervaka och verka för att verkställighetsplanen efterlevs

En av de viktigaste uppgifterna för koordinatorn bör vara att kontrollera att verkställighetsplanen efterlevs. I det ligger för det första att kontrollera att den unge följer det han eller hon ska göra enligt planen, exempelvis fullfölja skolundervisningen, delta vid någon särskild fritidsverksamhet eller underkasta sig någon viss behandling. Koordinatorns uppgifter kan i detta hänseende dock inte endast vara kontrollerande. Lika viktigt blir det att verka för att den unge genomför verkställighetsplanen. Det kan ske genom allmänna påstötningar och påminnelser, motivationshöjande samtal och annan stöd och hjälp. Det kan ibland handla om rent praktisk hjälp, såsom att passa tider och att ta sig någonstans med allmänna färdmedel.

Därtill kan det finnas behov av att kontrollera att de insatser som utlovats från andra myndigheter verkligen realiseras på det sätt som bestämts och att den unge således har en möjlighet att göra det som beslutats i planen och får det stöd och den hjälp som insatserna är avsedda att ge honom eller henne.

Koordinatorn kan föra sådana särskilda strukturerade samtal som anges i verkställighetsplanen

Under kartläggningen kan det bestämmas att den unge i brottsförebyggande syfte ska genomgå strukturerade samtal över särskilda teman. I många fall torde det vara lämpligt att koordinatorn har dessa samtal med den unge. Genom det krav på kompetens och utbildning som anges ovan, ska koordinatorn ha möjlighet att genomföra den delen av verkställigheten.

Koordinatorns roll i övrigt

Genom att det bör ske täta och regelbundna sammanträffanden mellan den unge och koordinatorn, finns det möjlighet att ge den unge stöd och hjälp även på andra områden än vad som regleras i verkställighetsplanen. Det kan då handla om hjälp med myndighetskontakter, ansökningar eller andra områden där det ibland inte finns stöd att få för den unge från andra vuxna i sin närhet. I den

mån det är till hjälp, kan även koordinatören ha kontakter med den unges vårdnadshavare, övriga familj och kamratkrets.

Det kan givetvis inte förväntas att koordinatören ska kunna utöva sådan fysisk och kontinuerlig kontroll och övervakning av den unge att denne därigenom kan förhindras att återfalla i brott. Vi återkommer nedan till att vissa frihetsinskränkande inslag delvis kan fylla den funktionen. Den regelbundna kontakten innebär emellertid att den unges förehavanden och sociala situation till stor del blir tydliggjord för koordinatören, vilket i sin tur kan indikera om det finns risk för återfall i brott och antisociala kontakter. Sådant som att den unge missbrukar droger eller missköter sina åtaganden beträffande kontakt med koordinatören kan tala för att det finns en sådan risk. Genom en tät kontakt med den unge kommer koordinatören därför att kunna ha en såväl kontrollerande och övervakande som stödjande roll.

27.7.5.7 Obligatorisk kontaktfrekvens med koordinatören

Vårt förslag: I verkställighetsplanen ska ingå att den dömda ska träffa koordinatören två gånger i veckan.

Tid och plats för sammanträffandena ska bestämmas av koordinatören.

Om verkställighetsplanen i övrigt har ett omfattande innehåll kan kontaktfrekvensen inskränkas, dock inte till mindre än en gång i veckan.

Om den unge är föremål för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska också antalet sammanträffanden kunna inskränkas.

Det ska vara obligatoriskt för den unge att träffa koordinatören två gånger i veckan

Koordinatören kommer – som utvecklas ovan – att ha en central roll och flera uppgifter under verkställigheten av ungdomsövervakning. Dessa uppgifter bör i första hand uppfyllas vid och genom personliga sammanträffanden med den unge. Det påkallas därför att det sker en regelbunden och omfattande kontakt. Visserligen kan de ungas skiftande individuella förutsättningar innebära att det skulle kunna vara motiverat med en mer tät kontakt i vissa fall än i andra.

Det kan dock för de flesta anses motiverat med en tät och omfattande kontakt. Om kontakten med koordinatören görs till ett obligatoriskt inslag och som alltid utformas på ett liknande sätt får påföljden en mer enhetlig struktur och en större likformighet.

Det lämpligaste är enligt vår bedömning att det som utgångspunkt ska ingå som ett obligatoriskt inslag i verkställighetsplanen att den unge ska träffa koordinatören två gånger i veckan. Detta är en så pass tät kontaktskyldighet att de uppgifter som koordinatören har att genomföra därigenom bör kunna klaras av. Det bör inte vara möjligt att initialt – utifrån en behovsbedömning – bestämma en tätare kontaktfrekvens än så. Som framgår av avsnitt 27.7.5.15 nedan bör kontaktfrekvensen dock kunna öka om den unge inte följer verkställighetsplanen.

Tid och plats för sammanträffandena ska bestämmas av koordinatören

Sammanträffandena med koordinatören bör inte inkräkta på den unges skolgång, praktikplats eller dylikt, utan ske vid andra tider. Vid vilka tidpunkter och på vilka platser sammanträffandena ska ske bör vara en sak för koordinatören att besluta om. Avgörande för detta blir i första hand praktiska aspekter, exempelvis koordinatörens övriga uppdrag. Om det anses lämpligt kan tidpunkterna läggas på ett sådant sätt som kan antas kunna bidra till att avhålla den unge från att begå brott. Om till exempel möten sker under helgkvällar kan det kontrolleras att den unge då inte är påverkad av alkohol eller droger.

Den unge bör således vara skyldig att inställa sig enligt vad som beslutas. Det ligger dock i sakens natur att tid och plats måste bestämmas även med hänsyn till den unges synpunkter och förutsättningar, eftersom sådana hänsynstaganden kan bidra till att verkställigheten mer sällan missköts.

I avsnitt 27.7.5.11 och 27.7.5.15 nedan behandlar vi vilka åtgärder som kan vidtas om den unge inte efterkommer kontaktskyldigheten.

Kontaktfrekvensen kan minskas med anledning av andra inslag

Skyldigheten att sammanträffa med koordinatören kommer att vara ett av de inslag som säkerställer att påföljden blir tillräckligt ingripande, eftersom det är ett åliggande som tar den unges tid i anspråk.

I de fall verkställighetsplanen i övrigt har ett omfattande innehåll, bör det därför vara möjligt att inskränka kontaktskyldigheten. Detta bör till exempel kunna göras om regelbundna psykologsamtal eller annan regelbunden samtalskontakt ingår i verkställighetsplanen. Även andra behandlande insatser och motsvarande åtgärder bör kunna motivera en sådan minskning. En nedtrappning bör dock inte ske om det skulle äventyra genomförandet av verkställighetsplanen i övrigt.

För att påföljden ska ha kvar sin grundläggande karaktär av kontroll, övervakning och kontaktskyldighet, bör inte frekvensen kunna inskränkas till mindre än ett sammanträffande i veckan.

Som påpekas ovan kan det situationen inträffa att den som verkställer ungdomsövervakning blir föremål för vård enligt LVU. I sådana fall bör sammanträffandena med koordinatorn minska till vad som bedöms som lämpligt i det enskilda fallet.

27.7.5.8 Obligatoriska inslag av inskränkningar i rörelsefriheten

Vårt förslag: Under delar av verkställigheten ska den unge vara underkastad en viss inskränkning i rörelsefriheten. Detta ska alltid ingå som ett beslut i verkställighetsplanen. Om det inte väljs något annat alternativ ska inskränkningen innebära ett förbud för den unge att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter, dvs. fredag, lördag och söndag från klockan 18.00 till klockan 7.00 nästkommande dag.

Om ett förbud att lämna bostaden inte bedöms som lämpligt med hänsyn till den unges personliga förhållanden eller om det annars framstår som mer ändamålsenligt får förbudet ersättas med

1. förbud för den unge att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område,
2. förbud för den unge att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller
3. skyldighet för den unge att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats.

Inskränkningarna i rörelsefriheten ska i ingripandegrad i huvudsak motsvara ingripandegraden i ett förbud att lämna bostaden

under helgkvällar och helgnätter och får inte vara mer ingripande än ett sådant förbud.

Om det behövs för att uppnå tillräcklig ingripandegrad eller annars bedöms som lämpligt får flera inskränkningar kombineras.

Ett beslut om att ersätta förbudet att lämna bostaden med en annan frihetsinskränkning får fattas antingen när verkställighetsplanen upprättas eller senare under verkställigheten. Under verkställigheten kan även annars ett frihetsinskränkande inslag bytas mot ett annat om det anses lämpligt.

Om den dömde i godtagbar omfattning medverkat till att upprätta en verkställighetsplan och följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt kan SiS efter halva verkställighetstiden besluta att minska de frihetsinskränkande inslagen och efter två tredjedelar besluta att de ska upphöra.

I de fall den unge inte följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt efter det att de frihetsinskränkande inslagen trappats ned eller upphört, kan SiS återuppta dem eller trappa upp dem på nytt.

Utgångspunkt

I avsnitt 27.7.4.1 ovan anför vi att påföljden ungdomsövervakning måste vara förhållandevis ingripande, för att kunna utgöra en trovärdig straffrättslig reaktion vid allvarlig brottslighet. Enligt vår bedömning är det inte tillräckligt att den innefattar en skyldighet att sammanträffa med en koordinator såsom enda obligatoriska inslag. Inte heller kan övriga insatser som kan ingå i verkställighetsplanen – såsom exempelvis skolgång, fritidsaktiviteter, missbruksbehandling och psykologsamtal – innebära att påföljden blir tillräckligt ingripande. Dessutom är utformningen av och därmed ingripandegraden i sådana inslag med nödvändighet beroende av den unges behov. För att påföljden ska vinna trovärdighet bör den innehålla mer tydligt frihetsinskränkande inslag som i någon omfattning inskränker den unges rörelsefrihet. Genom sådana inslag får påföljden en tillräcklig skärpa för att den ska uppfattas som trovärdig och vinna acceptans även vid mycket allvarlig brottslighet och vid återfall i allvarlig brottslighet. Det blir därigenom möjligt att undvika frihetsberövade påföljder i många fall. Som vi anför i avsnitt 27.7.4.1 bör de frihetsinskränkande inslagen så långt möjligt utformas på ett sådant sätt att de kan antas

verka brottsavhållande och i vissa fall kunna bryta destruktiva beteenden hos den unge. De bör därtill utformas på så sätt att de inte har en skadlig verkan på den unge.

Utslussning från sluten ungdomsvård kan delvis tjäna som en förebild

Enligt 18 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård ska den dömda tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning i samhället eller det finns andra särskilda skäl. Ett tillstånd att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet ska förenas med de villkor som behövs.

Enligt vad som angavs i förarbetena när lagstiftningen infördes borde den dömda kunna åläggas att hålla sig fri från droger, att underkasta sig vård och behandling, att besöka socialtjänsten eller att delta i utbildning. Det kunde inte heller enligt förarbetena uteslutas att det ibland finns behov av föreskrift om förbud för den dömda att uppehålla sig på viss plats eller att ta kontakt med vissa personer.⁵⁸ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2011 har möjligheterna att kontrollera den dömda ökat. Det föreskrivs numera i 18 § att vid vistelse utanför det särskilda ungdomshemmet, får elektroniska hjälpmedel användas för att kontrollera villkor om var den dömda ska befinna sig. I förarbetena anförs bl.a. att det vid vistelse utanför ungdomshemmet kan finnas skäl att använda elektroniska hjälpmedel för att kontrollera villkor, t.ex. att den dömda befinner sig på överenskommen plats vid en bestämd tidpunkt.⁵⁹ I avsnitt 26.3.1 redovisas mer utförligt den nya lagstiftningen gällande utslussning.

Vi anför ovan i avsnitt 27.7.4.2 att SiS ansvar för den strukturerade utslussningen gör den myndigheten lämplig att inneha huvudmannskapet för ungdomsövervakning. Det vore i en mening lämpligt om SiS kunde besluta om inskränkningar i rörelsefriheten inom ramen för ungdomsövervakning med samma grad av flexibilitet och individuell anpassning som kan ske vid utslussning från sluten ungdomsvård. Erfarenheter från arbetet med utslussningen kan användas. Många lärdomar kan dras och själva tekniken gällande övervakning kan samutnyttjas. Det går dock inte att dra några självklara paralleller mellan

⁵⁸ Prop. 1997/98:96 s. 169.

⁵⁹ Prop. 2010/11:107 s. 20.

de olika påföljderna och möjligheterna att besluta om frihetsinskränkande inslag för den som inte befinner sig på en institution.

Möjligheterna till frihetsinskränkande inslag och kontroll under utslussningen från slutna ungdomsvård, grundar sig på att det genom domen på slutna ungdomsvård redan finns ett beslut om en frihetsberövande påföljd. De frihetsinskränkande inslagen under utslussningen innebär därför en nedtrappning och eftergift i förhållande till det som domstol beslutat om.

Frihetsinskränkande inslag inom ramen för ungdomsövervakning bör i möjligaste mån vara anpassade till vad som är lämpligast i det enskilda fallet. Det är dock knappast tänkbart att SiS självständigt – som verkställande myndighet – skulle kunna besluta om frihetsinskränkningar utifrån en lämplighets- eller behovsbedömning. Att den unge ska vara underkastad en frihetsinskränkning och hur ingripande inskränkningen ska vara bör följa direkt av lag och vara något som domstol beslutat om genom valet av påföljd. Att det finns en ”grundnivå” gällande graden av frihetsinskränkning är också nödvändigt för att påföljden ska uppfylla tillräckliga krav på förutsebarhet och likabehandling.

Genom att ge SiS stora möjligheter att trappa ned frihetsinskränkningen och ändra den till något som inte är mer ingripande, kan det ändå uppnås en tillräcklig individuell anpassning.

Efter att ha presenterat förslaget återkommer vi till frågan om legalitet och förutsebarhet.

Om det inte beslutas om likvärdiga eller nedtrappade inskränkningar ska den som döms till ungdomsövervakning vara förbjuden att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter

Vår utgångspunkt är – som ovan angivits – att ungdomsövervakning ska utgöra en ingripande påföljd utan att den innebär ett frihetsberövande genom institutionsvistelse. Vi har i våra överväganden om vuxna lagöverträdare (avsnitt 9.5.2) tagit ställning till att ett förbud att lämna bostaden inte är att jämställa i ingripandegrad med ett frihetsberövande straff genom anstaltsvistelse. Vi föreslår därför att förbud att lämna bostaden inte längre ska utgöra en verkställighetsform av ett ovillkorligt fängelsestraff (dvs. jämställt med anstaltsvistelse) utan att det i stället ska vara en tilläggsstraff till villkorligt fängelse (benämnd hemarrest).

Som en särskild tilläggsstraffsanktion till villkorligt fängelse föreslår vi även en sanktion byggd på övervakning och kontroll, benämnd övervaknings- och kontrollstraffsanktion. Vi gör den bedömningen att det i vissa fall behövs förstärkningsinslag, för att en övervaknings- och kontrollstraffsanktion ska vara tillräckligt ingripande vid längre fängelsestraff som förklarats villkorliga. I avsnitt 11.6.8.5 föreslår vi att övervaknings- och kontrollstraffsanktionen därför i vissa fall ska innefatta ett förbud för den dömda att lämna bostaden under två för honom eller henne arbetsfria dagar per vecka (helghemarrest). Efterlevnaden av förbudet att lämna bostaden ska enligt vårt förslag kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. En förutsättning för helghemarrest ska vara att inslaget bedöms lämplig med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden.

I avsnitt 11.6.8.6 föreslår vi vidare att ett förbud att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område eller förbud att lämna ett särskilt angivet område ska kunna utgöra alternativ till helghemarrest. En sådan förändring av verkställigheten – som enligt vårt förslag ska beslutas av Kriminalvården – ska ske om helghemarrest med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden inte bedöms som lämpligt eller om det annars framstår som mer ändamålsenligt med en alternativ frihetsinskränkning.

Som en generellt tillämpbar inskränkning av rörelsefriheten framstår – även vid ungdomsövervakning – ett förbud att lämna bostaden som det mest lämpliga alternativet. Ett sådant förbud innebär en inskränkning av rörelsefriheten, utan att den dömda avskärmas från sin hemmiljö. Denna typ av sanktion har tillämpats länge genom s.k. fotboja och därigenom vunnit acceptans. Förbudet kan dessutom kontrolleras på ett tillförlitligt sätt genom elektronisk övervakning. Att betrakta ett sådant förbud som ett förstärkande inslag till en icke frihetsberövande påföljd är i linje med de överväganden vi gör gällande villkorligt fängelse. Även om det inte går att föreskriva en skyldighet för vårdnadshavaren att upprätthålla utgångsförbudet, kommer en straffverkställighet som innebär att deras barn förbjuds att lämna bostaden dessutom att tvinga föräldrar att förhålla sig till barnets allvariga brottslighet på ett högst påtagligt sätt.

Att som ung person förbjuds att lämna bostaden skulle därtill upplevas som en reell och ingripande inskränkning, såväl av den unge själv som av andra – inte minst andra unga personer. Den pedagogiska effekten av att påföljden för ett allvarligt brott inne-

håller ett tydligt repressivt inslag som en markering av allvaret i situationen bör enligt vår mening inte underskattas.

Vid så allvarlig brottslighet som det här blir fråga om finns det ofta anledning att beakta ett tydligt brottsofferperspektiv. En påföljd som innehåller tydliga inskränkningar i rörelsefriheten kan ha större möjlighet att vinna acceptans från målsägandens perspektiv när det varit fråga om allvarliga integritetskränkande brott.

Som utgångspunkt bör det alltså ingå som en föreskrift i verkställighetsplanen att den unge ska vara förbjuden att lämna bostaden. Som vi återkommer till nedan, bör visserligen SiS ha stora möjligheter att välja någon annan form av frihetsinskränkning. Utifrån behov av likformighet och rättssäkerhet måste det dock finnas en typ av inskränkning som inte måste utformas efter individuella förhållanden, och som kan utgöra måttstock och övre gräns för hur ingripande frihetsinskränkningen ska vara.

Det skulle enligt vår bedömning vara alltför ingripande om en dom på ungdomsövervakning skulle innebära ett förbud att lämna bostaden under hela verkställighetstiden. Det naturliga är i stället att frihetsinskränkningen ska gälla under helger, då den unge inte går i skolan. Det ligger också i linje med vad vi föreslår som förstärkande inslag i övervaknings- och kontrollsanktionen, att ha ett förbud att lämna bostaden under helger som en generellt tillämplig frihetsinskränkning.

Att ha samma grad av frihetsinskränkning för unga lagöverträdare som vi i vissa fall föreslår för vuxna (helghemarrest) skulle dock även det kunna bli alltför ingripande. Risken är att ett förbud att lämna bostaden under hela helgen skulle kunna verka menligt på möjligheterna till en meningsfull fritid och knytande av prosociala kontakter. Därtill skulle kraven på en tillräckligt välfungerande hemmiljö öka för att detta inslag ska kunna godtas ut ett barnrättsperspektiv (se nedan mer angående detta), om förbudet gäller hela dygnet under helgen. Om förbudet att lämna bostaden i stället gäller endast under kvällar och nätter, knyter det typiskt sett an till sådana tidpunkter då det är vanligast med missbruk av droger och alkohol och då risken för återfall i brott torde vara som störst. Förbudet att lämna bostaden bör därför gälla helgkvällar och helgnätter; från fredag klockan 18.00 till lördag klockan 7.00, från lördag klockan 18.00 till söndag klockan 7.00 och från söndag från klockan 18.00 till måndag klockan 7.00.

Att förbjuda den unge att under en viss period under kvällar och nätter lämna bostaden under helgerna kan i vissa fall antas kunna

bidra till att den unges tillvaro ges mer stadga och att risken för antisociala kontakter och återfall i brott minskar. Om förbudet att lämna bostaden ska ha sådana positiva effekter är givetvis i mångt och mycket beroende av vårdnadshavarna och hur de hanterar förbudet. Ett förbud att lämna bostaden kan dock inte innebära någon skyldighet för vårdnadshavarna att övervaka att förbudet efterlevs, utan det måste vara en uppgift för SiS som verkställande myndighet (se om detta nedan).

Till skillnad från vad vi föreslår vid övervaknings- och kontrollsanktion bör förbudet som utgångspunkt gälla under hela verkställighetstiden. Som vi utvecklar nedan bör det i stället finnas stora möjligheter för SiS att trappa ned på frihetsinskränkningen och även efterge den helt om övriga inslag i påföljden efterlevs. Genom ett sådant system finns det större möjligheter att göra påföljden sammantaget tillräckligt ingripande och lika ingripande för olika personer som verkställer den.

Byte av frihetsinskränkande inslag

Våra förslag i avsnitt 11.6.8.6 innebär att helghemarrest som förstärkningsinslag inom en övervaknings- och kontrollsanktion för vuxna lagöverträdare ska kunna ersättas med något annat frihetsinskränkande inslag om helghemarrest med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden inte bedöms som lämpligt eller om det annars framstår som mer ändamålsenligt med en alternativ frihetsinskränkning. Bristande lämplighet kan bero på att den dömden inte har tillgång till bostad eller annars saknar förutsättningar att genomföra helghemarrest.

Vad gäller unga lagöverträdare är en sådan lämplighetsprövning av ännu större betydelse, om ett förbud att lämna bostaden ska ingå i en ungdomspåföljd. För det första krävs även för unga lagöverträdare att de har en bostad i vilken frihetsinskränkningen kan fullgöras och kontrolleras samt att den unge själv har förutsättningar att klara av ett sådant utgångsförbud. För unga lagöverträdare – som mestadels kommer att vara omyndiga eller nyligen fyllt 18 år vid tidpunkten för verkställigheten – är därtill övriga familjeförhållandena av stor betydelse. I de fall det finns mer påfallande brister i hemmet pga. exempelvis missbruk, psykiskt sjukdom eller stora relationsproblem mellan familjemedlemmar, skulle det

kunna vara olämpligt att förbjuda den unge att lämna bostaden under delar av helgerna.

Om det uppdagas mycket allvarliga problem redan under kartläggningen kan det – som anges ovan – bli aktuellt att placera den unge i ett annat boende med stöd av LVU eller SoL. Även senare under verkställigheten kan omständigheter framkomma som motiverar ett sådant beslut. Huruvida det är olämpligt att förbjuda den unge att lämna bostaden under helgerna bör dock avgöras enligt en självständig bedömning. Att hemförhållandena är så bristfälliga att det blir aktuellt med en familjehemsplacering, torde vara undantag. Även i de fall det finns andra brister som inte är så allvarliga att de motiverar en familjehemsplacering kan förhållandena vara sådana att ett förbud att lämna bostaden inte kan anses lämpligt. Underlag för denna bedömning får SiS genom yttrandet enligt 11 § LUL, annan utredning och dokumentation från socialtjänsten och – inte minst – kontakt med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare.

Om det inte bedöms som lämpligt med ett förbud att lämna bostaden måste det till andra inslag av frihetsinskränkande natur. Till sin ram kan de vara utformade på samma sätt som vi föreslår gällande övervaknings- och kontrollsanktion. Det kan sålunda gälla förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Olika slag av inskränkningar bör kunna kombineras.

Frihetsinskränkningen ska även i dessa fall utformas så att den ger stadga åt den unges liv och kan antas verka brottsavhållande. Det bör kunna vara en kombination av olika förbud. I vissa fall kan det vara förbud att vistas på platser där det förekommer droger och kriminalitet, exempelvis kring ett torg eller annan mötesplats. Om det bedöms påkallat för att skapa kontinuitet kan förbudet gälla att lämna boendekommunen under en viss tid. I andra fall kan det i stället vara lämpligt utifrån risken för antisociala kontakter att förbjuda den unge att åka till en viss stad eller att vistas på en viss plats. Vi utvecklar i författningskommentaren till 23 § lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning vilka beslut om inskränkningar av rörelsefriheten som kan vara aktuella. Utformningen av sådana beslut kan ibland grunda sig på vad som framgår av domen. I andra fall kan andra uppgifter från polismyndigheten

läggas till grund för bedömningen av lämpliga beslut. Vi återkommer nedan till detta gällande vissa sekretessaspekter.

Om det inte är lämpligt att verkställigheten avser förbud att lämna bostaden under helgerna, men det heller inte finns några särskilda frihetsinskränkningar som kan antas vara brottsförebyggande, får förbudet avse någon annan frihetsinskränkning än utgångsförbud som typiskt sett kan upplevas som förhållandevis ingripande. Det kan då exempelvis gälla förbud att lämna hemorten eller en viss stadsdel.

Som vi anført ovan bör de frihetsinskränkande inslagen så långt möjligt vara utformade på ett sådant sätt att de kan antas vara brottsförebyggande. Även i de fall hemmiljön inte är sådan att ett utgångsförbud skulle vara olämpligt, bör en annan frihetsinskränkning väljas om en sådan framstår som mer ändamålsenlig och kan antas avhålla från fortsatt brottslighet. Det bör sålunda inte finnas någon egentlig presumtion för utgångsförbud under helgkvällar och helgnätter som frihetsinskränkning, utan lämpligheten i det enskilda fallet får avgöra om något annat alternativ ska väljas.

Ett alternativ till förbud att lämna bostaden under helgkvällarna och helgnätterna bör inte vara mer ingripande än vad ett sådant utgångsförbud hade varit. Det bör samtidigt vara tillräckligt ingripande för att det ska vara en rättvis likabehandling mellan olika unga som döms till kvalificerad övervakning. Vilken inskränkning av rörelsefriheten som ska ske – i hemmiljön eller annan – bör beslutas av SiS och skrivas in i verkställighetsplanen. Det säger sig självt att det inte går att göra en bedömning av ingripandegraden med någon exakthet. Typiskt sett bör det dock anses som mindre ingripande att var förbjuden att vistas på en plats, i förhållande till att inte få lämna bostaden. Detsamma gäller ett förbud att inte få lämna en stadsdel eller kommun. Sådana alternativ bör därför kunna gälla under alla veckans dagar, inte bara veckosluten. I författningskommentaren till 23 § i lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning utvecklar vi något hur denna bedömning kan göras.

SiS beslut om frihetsinskränkningens omfattning bör kunna gå att överklaga. Huruvida den är alltför ingripande i förhållande till ett utgångsförbud under helgkvällar och helgnätter kommer sålunda att kunna bli föremål för domstolsprövning. Vi återkommer nedan till frågan om legalitet och förutsebarhet.

Nedtrappning

Vi anför ovan att de frihetsinskränkande inslagen bör trappas ned om verkställigheten i övrigt fungerar, dvs. att den unge följer vad som beslutats i verkställighetsplanen. Genom en sådan ordning uppnås ett tydligt incitament för den unge att följa verkställighetsplanen. En växelverkan mellan utförandet av de individuellt utformade delarna i verkställighetsplanen och inslagen av frihetsinskränkning kan därtill i någon mån bidra till att graden av ingripande och intensitet i verkställigheten för olika personer kan bli mer likformig.

Som anförts ovan måste de särskilda inslagen i verkställighetsplanen bygga på att den unge samarbetar. Om den unge inte samarbetar under verkställigheten och ställer sig avvisande till att utarbeta en meningsfull verkställighetsplan kan det – om det uppenbarligen inte alls blir något meningsfullt innehåll pga. den unges bristande medverkan – anses att påföljden inte går att verkställa. Det kan under sådana förhållanden (som vi återkommer till nedan) finnas anledning att undanröja ungdomsövervakningen och döma ut någon annan påföljd. Om situationen inte är så långt gången men den unges bristande medverkan gör att verkställighetsplanen blir tunn och förhållandevis innehållslös, bör det vara skäl att avstå från att trappa ned de frihetsinskränkande inslagen. Att nedtrappning inte sker i sådana fall kan vara nödvändigt för att påföljden ska vara tillräckligt ingripande och kan dessutom utgöra ett incitament för den unge att medverka vid framtagande av verkställighetsplanen.

För att det ska säkerställas att ingripandegraden alltid blir tillräcklig och att verkställigheten i olika fall blir godtagbart likformig, bör det finnas vissa begränsningar i möjligheterna att trappa ned de frihetsinskränkande inslagen. En rimlig balans kan vara att de frihetsinskränkande inslagen trappas ned efter hälften av verkställighetstiden om den unge följer verkställighetsplanen och kravet på drogfrihet (se nedan angående krav på drogfrihet). Efter två tredjedelar av verkställighetstiden bör de frihetsinskränkande inslagen helt kunna upphöra om den unge följer verkställighetsplanen och kravet på drogfrihet.

En nedtrappning bör kunna ske även om den unge inte medverkat helt tillfredsställande vid framtagande av verkställighetsplanen eller följt den i alla delar. Det vore förmodligen orealistiskt att ställa ett sådant krav. Med ett sådant krav skulle möjligheterna

att trappa ned på de frihetsinskränkande inslagen bli mycket små. Kravet ska vara att den unge kan sägas ha ansträngt sig för att medverka och inte obstruerat. Det kan uttryckas så att den unge ska ha medverkat på ett godtagbart sätt. Vi utvecklar vidare i författningskommentaren vad det bör innebära, se kommentaren till 25 § lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning.

För att uppnå likabehandling bör beslutet om nedtrappning inte vara föremål för någon diskretionär bedömning. I de fall den unge följer verkställighetsplanen bör det alltid beslutas om nedtrappning på det sätt som nu angetts.

Upptrappning

Vi bedömer ovan att de frihetsinskränkande inslagen kan trappas ned om den unge på ett godtagbart sätt först medverkar aktivt vid framtagande av en verkställighetsplan och därefter följer vad som bestämts. Detta kan fungera som ett incitament att fullfölja vad som överenskommit och även göra den samlade ingripandegraden rimligt proportionell. Om det skett en nedtrappning bör därför de frihetsinskränkande inslagen kunna trappas upp på nytt – eller återupptas om de helt eftergivits – om den unge på nytt missköter sig och inte följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt.

Legalitetsaspekter

Det skulle kunna hävdas att en ordning där det överlämnas åt SiS att avgöra hur besluten om inskränkningar i rörelsefriheten ska vara utformade strider mot grundläggande principer i Europakonventionen (Artikel 5) och regeringsformen (se 2 kap. 8 och 9 §§) om att frihetsberövanden ska beslutas av domstol. Motsvarande frågeställning kan resas gällande den tilläggsstraffsanktion till villkorligt fängelse kallad övervaknings- och kontrollstraff som vi föreslår (se i avsnitt 11.6.8.7 där den frågan behandlas).

Enligt vårt förslag ska det anges i verkställighetslagstiftningen att ungdomsövervakning alltid ska innehålla beslut om inskränkningar i rörelsefriheten, antingen genom förbud att lämna bostaden eller genom en annan inskränkning som ska vara av motsvarande ingripandegrad. Genom att detta alltid ska följa av påföljden ungdomsövervakning är det sålunda domstolen som genom valet av

påföljd beslutar att den unge ska vara underkastad en inskränkning av rörelsefriheten.

Att det är den verkställande myndigheten som beslutar om de närmare formerna för verkställigheten är inte något principiellt nytt. Tvärtom är det i dag till stor del den verkställande myndigheten som beslutar om formerna för en frihetsberövande påföljd och även i stor uträkning den faktiska ingripandegraden.

Det är Kriminalvården som beslutar om ett fängelsestraff ska verkställas utanför anstalt och i stället i bostaden enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. När fängelsestraff verkställs i anstalt är det också Kriminalvårdens beslut gällande verkställigheten, enligt vad som följer av fängelselagen, som till stor del avgör hur ingripande ett utdömt fängelsestraff i praktiken blir. Vad som har stor betydelse för den faktiska ingripandegraden är bland annat på vilken anstalt den dömd placeras. De särskilda utslussningsåtgärder som Kriminalvården kan besluta om enligt 11 kap. fängelselagen (frigång, vårdvistelse, halv vägshus och utökad frigång) blir därtill avgörande för längden på det faktiska frihetsberövandet och formerna för det. Därtill kan Kriminalvården enligt 26 kap. 9 § BrB besluta om att villkorlig frigivning ska skjutas upp.

Beträffande sluten ungdomsvård beslutar domstolen att den ska pågå viss tid. Enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård har SiS stora möjligheter att anpassa formerna för verkställigheten till det enskilda fallet. I 14 § LSU anges att verkställigheten ska inledas på en läsbar enhet men att den dömd ska ges möjlighet till vistelse under öppnare former så snart förhållandena medger det. Utslussningen från sluten ungdomsvård bygger även den på att frihetsberövandets natur och omfattning anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Enligt 18 § LSU ska den dömd tillåtas att vistas utanför det särskilda ungdomshemmet i den utsträckning som kravet på samhällsskydd medger, om det bedöms lämpligt för att främja hans eller hennes anpassning till samhället eller om det annars finns särskilda skäl. Både beslut om verkställighet i öppnare former och beslut om utslussning meddelas av SiS.

När någon verkställer fängelse eller sluten ungdomsvård är det principiellt inte Kriminalvården eller SiS som någonsin beslutar om ett frihetsberövande. I grunden finns det ett beslut från domstol som den verkställande myndigheten under verkställigheten beslutar

om formerna för. Domstolens dom anger därvid ramen för Kriminalvårdens och SiS beslutanderätt.

Den ordning vi föreslår gällande frihetsinskränkande beslut inom ramen för ungdomsövervakning vilar på samma sätt på ett domstolsbeslut om att den unge ska ådömas den påföljden. För det fallet att SiS beslutar om någon annan inskränkning i rörelsefriheten än ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter, ska ingripandegraden i det inslaget vara likställd med ingripandegraden i ett förbud att lämna bostaden. SiS ska alltså inte ha möjlighet att besluta om ett *mer* ingripande förstärkningsinslag än vad som står klart redan när den unge döms till ungdomsövervakning.

Slutligen innebär våra förslag att den dömda ska kunna överklaga SiS beslut om inskränkning i rörelsefriheten och omfattningen av inslaget till domstol. Den unge kommer därmed ha en tydlig rätt till domstolsprövning av de frihetsinskränkande åtgärder som SiS beslutar om.

Sammantaget gör vi därför bedömningen att den föreslagna beslutsordningen när det gäller frihetsinskränkande inslag inom ramen för ungdomsövervakning inte står i strid med bestämmelserna i Europakonventionen eller regeringsformen.

27.7.5.9 Kontroll av de frihetsinskränkande inslagen

Vårt förslag: Besluten om inskränkning i rörelsefriheten i verkställighetsplanen ska kontrolleras och följas upp av koordinatör.

Om det behövs för att kontrollera att den dömda efterlever de frihetsinskränkningar som ingår i verkställighetsplanen ska elektroniska hjälpmedel kunna användas.

För att ungdomsövervakning ska uppfattas som en trovärdig påföljd, måste den unges efterlevnad av inskränkningarna av rörelsefriheten kunna kontrolleras.

Koordinatorn bör kontrollera efterlevnaden, bl.a. genom kontakter med andra vuxna som har möjlighet att utöva en daglig kontroll av den dömda. Koordinatorn bör vidare följa upp hur restriktionerna fungerar för den unge och att den unge inte far illa pga. dessa.

Om rörelseinskränkningen gäller förbud att lämna bostaden bör det inte kunna åläggas föräldrar eller andra medlemmar i familjen någon formell skyldighet att kontrollera att den unge följer utgångsförbudet. Även om ett stöd från vårdnadshavare för åtgärden finns, kan det knappast åläggas dem en sådan uppgift. Det bör vara SiS uppgift som verkställande myndighet att ombesörja att frihetsberövandet kontrolleras och följs när det är fråga om utgångsförbud i den unges bostad.

Om det inte finns möjlighet att på ett tillfredsställande sätt kontrollera efterlevnaden genom personliga kontakter, bör det vara möjligt att kontrollera efterlevnaden med hjälp av elektroniska hjälpmedel. Om det behövs bör sålunda sådana kontrollmöjligheter kunna användas.

När det gäller förbud att lämna bostaden finns det en etablerad teknik genom användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll, s.k. fotboja. Detta kan komma till användning även vid ungdomsövervakning. Vi överväger denna fråga gällande helghemarrest i avsnitt 11.6.8.5. Som anges där är det i dag en förutsättning att fotbojan bärs under hela tiden, dock att den kan avprogrammeras under vissa tider. Så länge inte tekniken medför andra möjligheter får dessa godtas även vid ungdomsövervakning. Vad gäller förbud att lämna bostaden bör det dock finnas andra sätt att kontrollera efterlevnaden, exempelvis knutet till det fasta telefonabonnemanget.

Även beträffande förbud att vistas på vissa platser eller förbud att lämna vissa platser, kan vi hänvisa till de överväganden vi gör gällande helghemarrest. Möjligheterna till elektronisk övervakning av att en person inte vistas på en viss plats eller inom ett visst område eller att denne uppehåller sig inom ett visst område genom utnyttjande av GPS-teknik kan finnas tillgänglig inom den närmaste tiden. Denna teknik kan då användas för att kontrollera frihetsinskränkningar vid ungdomsövervakning.

Det sker en snabb utveckling på detta teknikområde. Det kan sålunda komma fram nya tekniker för elektronisk övervakning som är effektivare och även mer lämpliga från integritetssynpunkt. Det finns därför ingen anledning att föreskriva närmare hur den elektroniska övervakningen ska gå till, utan regleringen bör tvärtom vara teknikneutral.

27.7.5.10 Krav på drogfrihet

Vårt förslag: Den unge ska under verkställigheten inte få vara påverkad av narkotika, något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta ska vara ett obligatoriskt beslut om det i verkställighetsplanen.

I den mån det är erforderligt kan det anges i verkställighetsplanen att den unge inte ska få vara påverkas av alkohol under verkställigheten.

Den unge ska vara skyldigt att på anmodan av SiS styrka drogfrihet eller alkoholfrihet genom att lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- blod- eller hårprov.

Av narkotikastrafflagen (1968:64) följer att det är olagligt att bruka narkotika. Något särskilt krav på att den dömda ska hålla sig drogfri under verkställigheten av kvalificerad övervakning borde därför inte behöva ställas upp. Det finns dock skäl att göra det.

För det första är det mycket viktigt för att minska risken för återfall i brott och antisociala kontakter att den unge inte missbrukar droger. Det blir tydligt och pedagogiskt om det uppställs ett särskilt krav på det i verkställighetsplanen och att en överträdelse av förbudet därmed innebär att den unge brister i verkställighet av påföljden. Drogfrihet bör därför vara ett obligatoriskt krav som inte förutsätter den unges samtycke.

Till det särskilda kravet på drogfrihet bör knytas en skyldighet för den unge att på anmodan av SiS styrka drogfrihet genom att lämna urin-, utandnings-, saliv-, svett- blod- eller hårprov.

Mot bakgrund av detta anser vi att det alltid ska anges i verkställighetsplanen att den unge ska vara drogfri under hela verkställighetstiden och att SiS under denna tid ska kunna besluta att den unge ska lämna blod- eller urinprov för att styrka drogfrihet. Motsvarande bör gälla för sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon sådan vara som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Det är däremot inte självklart att något motsvarande krav på att avstå från alkohol kan ställas upp. Visserligen är det inte tillåtet att tillhandahålla alkohol till en omyndig person. Det innebär dock

inte någon brottslig handling för en person under 18 år att konsumera alkohol. Om det finns indikationer på att den unge har alkoholproblem eller har begått våldsbrott påverkad av alkohol, kan det finnas skäl att i verkställighetsplanen besluta att den unge ska avstå från alkohol under verkställighetstiden. Ju yngre lagöverträdaren är, desto mer talar för att ett sådant förbud ska meddelas. Om den dömda hör till de äldre inom den ålderskategori som kan bli föremål för ungdomsövervakning – särskilt om denne hunnit bli myndig – skulle ett alkoholförbud som inte kan motiveras utifrån förhållandena i det enskilda fallet uppfattas som ganska långtgående och svårmotiverad gentemot den dömda. Vår slutsats blir att en föreskrift om alkoholförbud bör kunna meddelas när det finns skäl i det enskilda fallet utifrån ett brottsförebyggande perspektiv. En sådan föreskrift bör då också kunna differentieras till vissa tidpunkter eller delar av verkställighetstiden.

Om sådana skäl finns bör ett sådant förbud kunna meddelas utan den dömdes samtycke.

Om det föreskrivs ett alkoholförbud i verkställighetsplanen bör SiS ha motsvarande möjlighet att kontrollera efterlevnaden genom bl.a. utandnings- eller blodprov.

27.7.5.11 Polishämtning i vissa fall

Vårt förslag: Om den unge inte inställer sig till arbetet med att ta fram verkställighetsplan eller till anvisade sammanträffanden med koordinatören ska polismyndighet på begäran av SiS lämna biträde för att söka efter och hämta den unge.

Ska den unge hämtas får han eller hon inte omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas omedelbart till sammanträdet.

Om ett hämtningsförsök tidigare har misslyckats eller det annars på grund av vad som är känt om den som ska hämtas finns särskild anledning till det, får SiS eller polismyndigheten besluta att den unge får omhändertas tidigare än vad som följer av första stycket. Omhändertagande får i sådant fall ske högst sex timmar eller, om SiS beslutat, högst arton timmar innan sammanträdet.

Vi föreslår ovan att det ska ingå vissa obligatoriska inslag i verkställighetsplanen för ungdomsövervakning. Den unge ska vara skyl-

dig att inställa sig tio dagar under kartläggningen och utarbetandet av verkställighetsplanen. Under verkställigheten ska den unge vara skyldig att sammanträffa med koordinatören i den omfattning som anges i verkställighetsplanen – som huvudregel två gånger i veckan.

För att ungdomsövervakning ska få ett meningsfullt innehåll – såvitt avser att understödja skyddsfaktorer och angripa riskfaktorer som identifierats – förutsätts att den unge inte aktivt motarbetar sådana åtgärder. En bristande medverkan från den unge leder till en påföljd som uteslutande kommer att innehålla övervakning och kontroll. Om den unge helt obstruerar blir inte påföljden verkställbar, varvid det får föras en talan om undanröjande och en annan påföljd får dömas ut. Utgångspunkten bör därför vara att den unge ska motiveras att delta frivilligt i de fall de skyldigheter som följer av domen inte efterlevs.

I vissa fall av bristande medverkan kan det dock finnas behov av tvångsvis verkställighet. På så sätt kan tydliggöras att det är fråga om en straffrättslig påföljd som den unge har att efterkomma. Påföljden kan få större trovärdighet som en sanktion vid allvarlig brottslighet. Många unga kan vara under tryck av kamrater att motsätta sig verkställigheten. Ett destruktivt mönster hos den unge kan ibland brytas genom ett tillfälligt tvång.

Ungdomsövervakning kan knappast verkställas om den unge helt obstruerar mot verkställigheten. Många unga är dock möjliga att påverka och motivera, och polishämtning till sammanträffandet kan ge koordinatören den möjligheten när den inte kan skapas på andra sätt.

Vi gör mot bakgrund av detta den bedömningen att den unges närvaro vid kartläggning och utarbetande av verkställighetsplan samt sammanträffanden med koordinatören ska kunna genomdrivas med tvång.

Vad som bör komma i fråga är att SiS ska kunna begära biträde av polismyndighet att söka efter den unge och hämta honom eller henne till den anvisade platsen och tidpunkten. Det bör understrykas att detta bara bör ske när andra möjligheter är uttömda och när det bedöms lämpligt och verkningsfullt. Det bör därtill påpekas att en begäran om hämtning enbart bör komma i fråga när polisens särskilda befogenheter i det avseendet är nödvändiga. Om den unge på något sätt behöver praktisk hjälp för att ta sig till ett möte är det något som SiS som ansvarig myndighet – i första hand koordinatören – bör ombesörja med egna resurser.

Arbete med att ta fram verkställighetsplan samt möten med koordinatören ska i normalfallet ske i eller nära den unges hemort och inte på någon av SiS institutioner. Det finns därför knappast skäl att befara att handräckning kommer att behöva innebära några längre transporter för polismyndigheten.

I de undantagsfall polishämtning bedöms som nödvändigt bör det ske på ett så lite ingripande och humant sätt som möjligt. Som huvudregel bör inte den unge kunna omhändertas tidigare än vad som är nödvändigt för att han eller hon ska kunna inställas omedelbart till sammanträdet. Med reglerna i 9 kap. 10 § rättegångsbalken som förebild bör det dock i särskilda situationer vara möjligt med förtida omhändertagande. I författningskommentaren utvecklas närmare om hur reglerna om hämtning bör tillämpas i det avseendet, se kommentaren till 32 § lagen (20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning.

27.7.5.12 Genomdrivande av vissa beslut om rörelseinskränkning genom biträde av polismyndighet

Vårt förslag: Om den unge bryter mot ett förbud mot att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område ska polismyndighet på begäran av SiS lämna biträde för att genomdriva förbudet genom att tillfälligt ta om hand den unge och föra honom eller henne från platsen eller området.

Om den som dömts till ungdomsövervakning bryter mot ett beslut om inskränkning i rörelsefriheten och då påträffas av polisman, får polismannen även i annat fall tillfälligt ta om hand den unge.

I de fall ett omhändertagande av angivet slag inte kan grundas på 12 § polislagen (1984:387) ska den dömde, om han eller hon är under 18 år, skyndsamt överlämnas till vårdnadshavaren. Om det inte är möjligt ska den dömde överlämnas till socialnämnden. Om den dömde saknar vårdnadshavare ska han eller hon skyndsamt lämnas i bostaden eller på lämplig plats som möjliggör att han eller hon kan ta sig till bostaden.

Om den dömde enligt verkställighetsplanen är skyldig att uppehålla sig på en särskilt angiven plats ska polisen i stället föra den unge till den platsen, oavsett om han eller hon fyllt 18 år eller inte.

Inledning

Ovan föreslår vi att det i verkställighetsplanen ska ingå vissa frihetsinskränkande inslag. Om det inte beslutas om något individuellt anpassat alternativ ska inskränkningen i rörelsefriheten bestå av ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter. Detta kan dock ersättas med ett förbud att vistas på viss plats eller visst område, förbud att lämna visst område eller skyldighet att vistas på en viss plats.

Vad som kan övervägas är om dessa inskränkningar – eller någon av dem – ska kunna genomdrivas tvångsvis genom biträde av polismyndighet – på sätt vi föreslår ovan gällande bl.a. skyldighet att träffa koordinator.

Begäran om handräckning för att genomdriva förbud att vistas på viss plats

Av 12 § polislagen (1984:387) följer att anträffas någon, som kan antas vara under 18 år, under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans hälsa eller utveckling, får han tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller till någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

I de fall rörelseinskränkningen som ingår i ungdomsövervakning innebär förbud att vistas på en viss plats, kommer i vissa fall regleringen i 12 § polislagen att innebära att polisman kan ta hand om den unge och på sätt och vis då säkerställa den beslutade rörelseinskränkningen. Bestämmelsen i polislagen torde dock inte bli tillämplig i alla sådana situationer där ett förbud att vistas på en viss plats överträds.

Det framstår som lämpligt att ett beslut om att den unge inte ska få vistas på viss plats eller inom ett visst område, pga. att det kan antas öka risken för kriminalitet och antisociala kontakter, alltid bör kunna genomdrivas genom att polisen tar om hand den unge och för bort honom eller henne från platsen. Det skulle uppfattas som alltför tvetydigt och inkonsekvent om den unge förbjuds att vara på en viss plats eftersom den kan vara skadlig för honom eller henne, men det saknas möjlighet för SiS att genomdriva förbudet med tvång. På samma sätt som när det gäller polishämtning till sammanträde för kartläggning eller till sammanträde

med koordinatören bör det dock aldrig vara ett förstahandsalternativ om den unge överträder beslutet om rörelseinskränkning att begära polishandräckning. I de fall andra möjligheter är uttömda eller risken för negativa konsekvenser för den unge annars är helt överhängande, bör det dock vara möjligt för SiS att begära biträde av polismyndighet för att genomdriva ett sådant beslut om rörelseinskränkning. I likhet med vad som sägs ovan gällande polishämtning till möten med koordinatören, bör handräckning endast kunna bli aktuellt när det är polisens särskilda befogenheter som förutsätts för att genomdriva beslutet.

Möjlighet för polis att ta om hand den som överträder en föreskrift om inskränkning i rörelsefriheten

I de fall den unge överträder ett förbud att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område bör, som vi anför ovan, SiS ha möjlighet att begära handräckning av polisen för att genomdriva förbudet.

Utifrån trovärdighetssynpunkt och för att understryka påföljdens skärpa kan det även i andra fall finnas skäl för att det ska gå att säkerställa beslutet om frihetsinskränkning genom tvångsåtgärder. Samtidigt måste det bli en rimlig balans där användningen av tvång står i proportion till syftet med åtgärden. Vidare bör polisens resurser användas på ett rimligt sätt. Enligt vår bedömning skulle det föra för långt om SiS kunde begära handräckning för att genomdriva även andra beslut om inskränkningar i rörelsefriheten.

Som vi anför nedan bör innehållet i verkställighetsplanen – såvitt avser besluten om inskränkningar i rörelsefriheten – inte omfattas av sekretess. Det innebär att polismyndigheten kan få kännedom om att ungdomar är underkastade sådana inskränkningar. I de fall polisen påträffar en ung person som är underkastad exempelvis ett förbud att lämna bostaden under vissa tider men överträder ett sådant förbud, framstår det som rimligt att polisen har möjlighet att tillfälligt omhänderta den unge och genomdriva beslutet om rörelseinskränkning. Detta bör gälla oavsett vilken typ av rörelseinskränkning det är fråga om. Det kan exempelvis även gälla att den unge vistas på en plats eller inom ett område som han eller hon enligt verkställighetsplanen inte får vistas på eller att den unge påträffas på en annan plats än där han eller hon enligt verkställighetsplanen ska uppehålla sig.

Det bör inte åläggas någon skyldighet för polisen att aktivt eftersöka den som dömts till ungdomsövervakning eller att alltid agera när det konstateras att den unge överträtt ett sådant förbud enligt verkställighetsplanen. Om det bedöms lämpligt inom ramen för det förebyggande arbetet med unga lagöverträdare eller i arbetet mot exempelvis gängbrottslighet bör polisen dock enligt vår bedömning ha den möjligheten.

De närmare formerna för ett omhändertagande

För att ett omhändertagande ska kunna ske förutsätts för det första att den unge har överträtt ett aktuellt beslut i verkställighetsplanen. I de fall 12 § polislagen blir tillämplig på grund av omständigheterna i det särskilda fallet bör den bestämmelsen ha företräde.

I annat fall bör den unge, om han eller hon är underårig, i första hand så skyndsamt som möjligt överlämnas till vårdnadshavaren. Om det inte är möjligt på grund av att vårdnadshavaren inte går att få tag i eller det inte är lämpligt att den unge lämnas i hemmet, bör den unge i stället lämnas till socialnämnden (med förebild i vad som gäller enligt 12 § polislagen).

Om den unge är myndig bör han eller hon i första hand lämnas i sin bostad. Om det inte är praktiskt möjligt bör han eller hon kunna lämnas på en plats där det är möjligt för den unge att ta sig till bostaden på egen hand.

Om föreskriften gäller en skyldighet att uppehålla sig på en särskilt angiven plats en viss tid bör den unge, oavsett om han eller hon är myndig eller inte, transporteras till den platsen.

27.7.5.13 Vissa sekretessfrågor

Våra förslag: Sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] (socialtjänstsekretess), 23 kap. 2 § OSL, (sekretess för utbildningsverksamhet m.m.) eller 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL (förundersökningssekretess till skydd för enskild) ska inte hindra att uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas till SiS, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan gällande en enskild som dömts till ungdomsövervakning, förutsatt att uppgiftslämnandet syftar till att

åtgärder som är ägnade att förebygga att den dömda återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt kan vidtas.

Den sekretessbrytande regeln avseende 23 kap. 2 § OSL ska bara gälla för uppgifter om specialpedagogisk insats enligt första stycket samt de uppgifter som avses i andra stycket.

Socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL ska inte gälla beslut i en verkställighetsplan som upprättas vid verkställigheten av ungdomsövervakning.

Socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 2 § eller sekretess för utbildningsverksamhet enligt 23 kap. 1 § OSL ska inte hindra att en uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas till SiS, om uppgiften gäller något som omfattas av en verkställighetsplan gällande en enskild som dömts till ungdomsövervakning.

Socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL ska inte hindra att uppgift om den som verkställer ungdomsövervakning eller någon närstående till denne lämnas av SiS till enskild eller till annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen.

Inledning

Verkställigheten av ungdomsövervakning ska enligt vårt förslag bestå av två huvudsakliga moment. I ett *första skede* ska en verkställighetsplan upprättas. Den ska vara klar inom fyra veckor från det att påföljden kunde börja verkställas.

Verkställighetsplanen ska reglera vad som ska gälla under verkställigheten. Det *andra skedet* är sålunda att verkställighetsplanen följs under den resterande delen av verkställighetstiden.

Om det uppkommer behov av det kan verkställighetsplanen ändras. De delar av verkställighetsplanen som gäller inskränkningar i den unges rörelsefrihet ska enligt huvudregeln trappas ned om den dömda medverkar till verkställigheten på ett godtagbart sätt.

Såväl vid upprättande och ändring av verkställighetsplan som vid själva verkställigheten aktualiseras vissa frågor om sekretess. Vi behandlar dessa frågor i detta avsnitt.

Sekretessfrågor vid utarbetande av verkställighetsplan

Verkställighetsplanen ska fyllas med ett innehåll som i möjligaste mån kan bidra till att den unge inte återfaller i brott eller utvecklas ogynnsamt. Det behövs för detta ett helhetsperspektiv på den unges situation – för att identifiera de skyddsfaktorer som bör understödjas och de riskfaktorer som bör motverkas genom konkreta åtgärder. För att SiS ska kunna utforma en sådan verkställighetsplan behövs det en omfattande kartläggning och utredning av den unges personliga och sociala förhållanden.

En förutsättning för att uppnå dessa ambitioner är att SiS samverkar med andra myndigheter som har relevanta kunskaper om den unge och dennes förhållanden och som dessutom kan vara huvudman för tänkbara åtgärder som kan ingå i verkställighetsplanen. Vi har tidigare anfört att sådan samverkan normalt bör ske med socialtjänsten, skolan och polisen. I förekommande fall kan det även bli aktuellt med kontakter och annan samverkan med exempelvis Barn- och ungdomspsykiatri, ungdomshem, familjehem eller en missbruksklinik. Sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] (OSL) innebär dock i många fall att myndigheter och andra aktörer är förhindrade att lämna ut uppgifter till SiS som kan behövas för att utarbeta en meningsfull verkställighetsplan.⁶⁰

En sekretessbrytande bestämmelse bör införas för socialtjänsten

Som anförs ovan kommer det bli nödvändigt för SiS att samverka med socialtjänsten i den unges hemkommun. Vad gäller socialtjänstens kunskaper om den unges förhållanden och behov av stöd och hjälp, kan i många fall säkerligen mycket framgå redan av det yttrande enligt 11 § LUL som socialtjänsten i normalfallet ska ha upprättat på begäran av åklagare. Det torde dock vanligtvis bli nödvändigt att uppgifter som inte framgår av yttrandet kommer till SiS kännedom. Det kan dels gälla uppgifter om tidigare insatser enligt SoL eller LVU som den unge eller hans familj varit föremål för, dels uppgifter som är så aktuella att de inte framgår av yttrandet enligt 11 § LUL. De åtgärder som kan ingå i verkställighetsplanen är i mångt och mycket sådana som socialtjänsten ansvarar för. För

⁶⁰ Jfr Clevesköld/Thunved, Sekretess – handbok för socialtjänsten, 3 uppl., 2009, s. 37 f. vad som sägs om beaktande av sekretess i samrådsgrupper.

att kunna diskutera behovet av och förutsättningarna för sådana åtgärder förutsätts att socialtjänsten bidrar med de kunskaper myndigheten har gällande den unge.

Uppgifter inom socialtjänsten om den unge omfattas som huvudregel av sekretess enligt OSL. Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är fråga om en sträng sekretess eftersom det s.k. omvända skaderekvisitet gör sekretess till huvudregeln. Sekretessen gäller enligt 8 kap. 1 § OSL även i förhållande till andra myndigheter. Genom den uppgiftsskyldighet som gäller enligt 11 § LUL kan socialtjänsten lämna uppgifter som annars omfattas av sekretess i yttrandet till åklagare (10 kap. 28 § OSL). Utan någon sekretessbrytande regel skulle socialtjänsten som huvudregel ha mycket begränsade möjligheter att lämna några andra uppgifter till SiS under kartläggningen och utredningen inför en verkställighetsplan, eftersom uppgifter som kan vara av betydelse i stor omfattning omfattas av en sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit. Uppgifter som omfattas av sekretess skulle i sådana fall bara kunna lämnas till SiS om den unge enligt 12 kap. 2 § OSL samtycker till att uppgiften lämnas ut. Kravet på samtycke skulle i den omfattning som följer av 3 § samma kapitel även gälla i förhållande till vårdnadshavare.

De personliga förhållandena – allt ifrån namn och ålder till hälsotillstånd, handikapp och missbruk⁶¹ kan hänföra sig till olika delar av socialtjänstens verksamhet. Det kan gälla sådant som kontaktverksamhet, behandlingshem och familjehem.⁶²

Vår avsikt med förslaget till en ny påföljd är att den unge ska medverka aktivt vid kartläggningen och utredningen inför utarbetande av en verkställighetsplan och att verkställighetsplanen ska göras i samråd med den unge. I första hand bör det eftersträvas att socialtjänsten lämnar ut uppgifter som omfattas av sekretess i samförstånd med den unge (och i förekommande fall dennes vårdnadshavare). Det torde dock inte vara möjligt att utgå från att något sådant samtycke alltid kommer att lämnas. Det är inte heller säkert att det i det enskilda fallet alltid är lämpligt att efterfråga ett samtycke. Om verkställighetsplanen ska kunna bygga på en relativt allsidig belysning av den unges personliga och sociala förhållanden,

⁶¹ Clevesköld/Thunved, Sekretess- handbok för socialtjänsten, 3 uppl., 2009, s. 53 f.

⁶² Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar på Internet, Kommentarer till 26 kap. 1 §.

måste enligt vår bedömning socialtjänsten därför kunna lämna uppgifter till SiS utan hinder av sekretess.

Det kan givetvis resa invändningar utifrån integritetsskyddsaspekter mot att socialtjänsten ska kunna lämna ut uppgifter om den unge och dennes förhållanden. Det kan röra sig om känsliga uppgifter gällande den unges livsföring och hemförhållanden. Utöver den unge själv kan det vara sådana uppgifter som gäller familjemedlemmar och andra närstående till den unge. Detta ska dock vägas mot syftet med ett sådant uppgiftslämnande, att åstadkomma en verkställighetsplan som kan bryta kriminella och destruktiva mönster hos den unge. Att uppgifter lämnas till SiS innebär heller inte att de bli offentliga. Utarbetandet av verkställighetsplan kommer att vara en verksamhet som handhas av SiS. Enligt 26 kap. 1 § första stycket 3 OSL omfattas även den verksamheten av samma starka socialtjänstsekretess.

Förutsatt att sekretessen kan brytas endast för att uppnå syftet att få till en fungerande verkställighetsplan och utlämnandet bara kan ske till SiS, gör vi den bedömningen att en sekretessbrytande regel är godtagbar utifrån integritetssynpunkt.

Det bör därför införas en bestämmelse i 26 kap. OSL som föreskriver att sekretess enligt 26 kap. 1 § OSL inte ska hindra att uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas från en myndighet inom socialtjänsten till SiS, om det behövs för att upprätta en verkställighetsplan gällande en enskild som dömts till ungdomsövervakning, förutsatt att uppgiftslämnandet syftar till att åtgärder som är ägnade att förebygga att den dömda återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt kan vidtas.

En sekretessbrytande bestämmelse bör införas för skolan

Det bör vara målsättningen att verkställighetsplanen vid ungdomsövervakning alltid inkluderar den unges skolgång eller annan utbildning. I vissa fall kan denna fråga vara förhållandevis oproblematiskt, varvid det endast kan anges i planen att den unge ska fortsätta att gå i skolan under verkställighetstiden. I sådana fall torde det i normalfallet knappast finnas behov av mer ingående kontakter med skolan. I andra fall kan det finnas problem med skolgången – vilket kan komma upp i kartläggning och utredning inför verkställighetsplanen. För att bidra till att den unge får en fungerande utbildning kan det bedömas nödvändigt att i verkställighetsplanen ange att den unge

ska få särskilda pedagogiska insatser eller andra särskilda arrangemang kring skolgången. Skolans kunskaper om den unge och hans eller hennes särskilda behov eller förhållanden i övrigt, kan också vara av betydelse för att utforma en meningsfull verkställighetsplan. För att kunna upprätta en verkställighetsplan kommer det sålunda i normalfall att behövas kontakter med och information från den unges skola. Detta gäller oavsett om den unge går i den obligatoriska grundskolan, i gymnasiet eller i någon annan skolform.

I 23 kap. 2 § OSL regleras vilken sekretess som gäller inom bl.a. grund- och gymnasieskolan. Första stycket i bestämmelsen gäller elevhälsa och har en strängare sekretess än andra stycket som handlar om skolans särskilda elevstödjande verksamhet i övrigt.

Sekretess gäller enligt första stycket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller enligt andra stycket dels i särskild elevstödjande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Av betydelse för upprättandet av en verkställighetsplan torde i första hand vara uppgifter om den unges skolgång och sådant som är anknutet till skolgången. Redan av det skälet är inte behovet lika stort att inhämta uppgifter som i första hand är hänförliga till elevhälsan. När det gäller den unges kontakter med skolpsykolog eller skolkurator kan det därtill finnas särskilda betänkligheter med en sekretessbrytande regel, motsvarande vad som gäller beträffande sekretessen inom hälso- och sjukvården (se om det nedan). Uppgifter i detta avseende bör därför bara kunna tas med i utredningen inför en verkställighetsplan om sekretessen efterges av den unge.

Även i andra fall bör – i likhet med vad som anförts ovan gällande socialtjänstsekretess – det i första hand eftersträvas att uppgifter lämnas ut i samförstånd med den unge (och i förekommande fall dennes vårdnadshavare). För att verkställighetsplanen ska kunna bygga på en relativt allsidig belysning av den unges utbildningssituation, måste det dock enligt vår mening vara möjligt för skolan att kunna lämna uppgifter till SiS utan hinder av sekretess. Vad som

kan komma i fråga är uppgifter om specialpedagogiska insatser (del av första stycket i bestämmelsen) och annan elevstödande verksamhet än den som bedrivs av psykolog, kurator eller specialpedagog (andra stycket i bestämmelsen). Såvitt avser specialpedagogisk insats kan det förekomma känsliga uppgifter om en elevs fysiska eller psykiska hälsa eller sociala förhållanden.⁶³ Beträffande den övriga elevstödande verksamheten kan det gälla uppgifter om elevens fysiska och psykiska förutsättningar, beteende, prestationer i skolan, hemförhållanden eller fritidsmiljön. Den verksamhet som bedrivs vid elevvårdskonferenser hör därtill till den särskilda elevstödande verksamheten.⁶⁴ Det kan därför invändas att det innebär en alltför stor integritetskränkning om uppgiften lämnas ut till SiS.

De invändningar som kan resas utifrån integritetssynpunkt får dock – i likhet med vad som anförs ovan gällande socialtjänstsekreten – vägas mot syftet med ett sådant uppgiftslämnande, att åstadkomma en verkställighetsplan som kan understödja faktorer som kan leda till en gynnsam utveckling för den unge.

Under förutsättning att sekretessen endast kan brytas för att uppnå syftet att få till en fungerande och meningsfull verkställighetsplan och att uppgifterna endast får lämnas till SiS, bedömer vi även i detta fall att en sådan reglering är godtagbar. Utarbetandet av verkställighetsplan kommer vara en verksamhet som handhas av SiS. Enligt 26 kap. 1 § första stycket 3 OSL omfattas den verksamheten av socialtjänstsekreten, vilket innebär att uppgiften inte blir offentlig genom att den lämnas till SiS.

Sekretess enligt andra stycket i 23 kap. 2 § OSL gäller även uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sådana uppgifter – som inte kan hänföras till den elevstödande verksamheten – kan också vara av känslig natur. För att underlaget till en verkställighetsplan ska bli rättvisande, måste det enligt vår mening vara möjligt för skolan att lämna ut även sådana uppgifter. Vi bedömer att syftet med planen och behovet av att den bygger på en förhållandevis korrekt bild av skolsituationen, gör att en sekretessbrytande regel gällande sådana uppgifter är godtagbar.

En sekretessbrytande bestämmelse bör sålunda gälla uppgifter om den enskildes förhållanden som regleras i första stycket i 23 kap. 2 § OSL och som gäller specialpedagogisk insats, medan

⁶³ Prop. 2009/10:165 s. 613.

⁶⁴ Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar på Internet, Kommentar till 23 kap. 2 §.

psykologisk och psykosocial insats undantas. Den sekretessbrytande bestämmelsen ska därtill avse sådana uppgifter som omfattas av sekretess i andra stycket i bestämmelsen.

Det bör sålunda föreskrivas att sekretess i dessa avseenden inte ska hindra att uppgift om en enskild eller någon närstående till denne lämnas till SiS, om det behövs för att upprätta en verkställighetsplan gällande en enskild som dömts till ungdomsövervakning, förutsatt att uppgiftslämnandet syftar till att åtgärder som är ägnade att förebygga att den dömd återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt kan vidtas.

Enligt tredje stycket i bestämmelsen finns en reglering om sekretess för personuppgifter för att skydda mot befarad personförföljelse. Bestämmelsen torde aldrig kunna träffa ett utlämnade till SiS av uppgifterna, varför det inte behövs någon sekretessbrytande bestämmelse gällande detta tredje stycke.

En sekretessbrytande bestämmelse bör införas för polisen

Av betydelse för verkställighetsplanen är den brottslighet som den unge dömts för. Brottslighetens karaktär och allvar kan ha stor betydelse för vilka åtgärder som bör ingå i planen. Det gäller särskilt sådant som deltagande i olika former av påverkansprogram men även andra insatser av behandlande eller påverkande natur. Om brottsligheten varit relaterad till den unges missbruk av alkohol eller droger kan också ha stor betydelse för verkställighetsplanen. Vad gäller brottslighetens beskaffenhet kan mycket information inhämtas genom tingsrättens dom och även förundersökningsprotokollet. I dessa delar kan i normala fall sålunda information tillföras kartläggningen utan hinder av sekretess genom att domen och förundersökningsprotokollet inhämtas. Allt som kan vara av relevans behöver dock inte framgå av domen eller förundersökningsprotokollet. I vissa fall gäller därtill sekretess även för uppgifter som ingår i ett förundersökningsprotokoll.

För att heltäckande och i vissa fall mer ingående kunskaper om brottsligheten och närbesläktade omständigheter ska kunna utgöra underlag vid upprättandet av en verkställighetsplan, bör som huvudregel information gällande förundersökningen kunna inhämtas från polismyndigheten. För sådana uppgifter gäller dock i många fall sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL. Sekretess gäller enligt den bestämmelsen för uppgift om en enskilds person-

liga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredningen enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål.

För att polismyndigheten ska kunna lämna relevanta uppgifter till SiS angående brottsligheten, bör det enligt vår mening vara möjligt för polismyndigheten att göra det utan hinder av sekretess. En avvägning mellan integritetshänsyn och det behov som finns för uppgiftslämnande i syfte att få till en verkningsfull verkställighetsplan, leder oss till slutsatsen att en sekretessbrytande regel även i denna del är godtagbar.

Utarbetandet av verkställighetsplan kommer vara en verksamhet som handhas av SiS. Enligt 26 kap. 1 § första stycket 3 OSL omfattas även den verksamheten av socialtjänstsekretessen, vilket innebär att uppgifterna inte blir offentliga genom att de lämnas till SiS.

En sekretessbrytande regel bör kunna utformas på samma sätt som vad gäller för socialtjänsten och skolan. Sekretessen för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i en förundersökning i brottmål, ska inte hindra att uppgift lämnas till SiS, om uppgiften behövs för att upprätta en verkställighetsplan, förutsatt att uppgiftslämnandet syftar till att åtgärder som är ägnade att förebygga att den dömda återfaller i brott eller annars utvecklas ogynnsamt kan vidtas.

Utöver uppgifter om den för påföljden aktuella brottsligheten kan andra uppgifter om den unge vara av stort intresse vid utarbetande av en verkställighetsplan. Bland annat för frågan om vilken utformning de rörelseinskränkande inslagen bör ha, har polisens kunskaper om den unges aktuella förhållanden stor betydelse. Det kan gälla exempelvis om den unges kontakter med personer i missbrukarkretsar och om kopplingar till gängkriminalitet. Om det är uppgifter som ingår i en pågående förundersökning bör uppgifterna – om de har sådan relevans som anges i den sekretessbrytande regeln – kunna lämnas även om det rör en enskilds personliga förhållanden.

I vissa fall kan det gälla sekretess för uppgifterna enligt 18 kap. 1 § OSL, eftersom det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (s.k. förundersökningssekretess). I sådana fall blir polismyndigheten av det skälet förhindrad att lämna ut uppgiften. Det torde gälla om uppgifterna direkt gäller miss-

tänkt pågående brottslighet eller sådan brottslighet under utredning. Polismyndigheten har dock i andra fall möjlighet att väga skadan av att lämna ut uppgifter som kan omfattas av förundersökningssekretessen mot nyttan av att kunna vidta åtgärder inom ramen för verkställighetsplanen. Enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med stöd av denna bestämmelse – utan att det behövs någon särskild sekretessbrytande regel – torde då i vissa fall uppgifter som omfattas av förundersökningssekretessen kunna lämnas ut.

Några sekretessbrytande regel för hälso- och sjukvård bör inte införas

Uppgifter om att den unge genomgår exempelvis psykiatrisk vård eller missbruksbehandling kan ha relevans vid upprättande av en verkställighetsplan. I vissa fall kan åtgärder inom exempelvis missbruksvården eller BUP vara sådana som bör ingå i planen, eftersom de kan antas bidra till att den unge inte återfaller i brott. Hälso- och sjukvård inom det allmänna omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sådana uppgifter om den unge kan inte ingå i utredningen av en verkställighetsplan om inte den unge (och i förekommande fall även vårdnadshavare) efterger sekretessen. I likhet med vad vi anförut ovan beträffande exempelvis socialtjänsten, finns det anledning att överväga om det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse för hälso- och sjukvården som möjliggör att relevanta uppgifter kan lämnas ut utan hinder av sekretess. I än högre grad än vad som gäller ovan kan åtgärder inom detta område bara bli meningsfulla om den unge själv aktivt samtycker till dem. Uppgifterna som kan finnas om den unges hälsa är ofta av särskilt känslig natur och kan ha lämnats av den unge själv under ett särskilt förtroende. Mot bakgrund av detta bör det enligt vår bedömning inte införas någon sekretessbrytande bestämmelse för hälso- och sjukvården. Att det kan inhämtas uppgifter och diskuteras åtgärder inom detta område beträffande den unge under verkställigheten får i stället vara beroende på om den unge efterger sekretessen.

Det bör inte gälla någon sekretess för beslut i verkställighetsplanen

Inom ramen för verkställigheten av ungdomsövervakning kommer, enligt vårt förslag, det att utarbetas en verkställighetsplan. Utarbetandet av verkställighetsplan kommer vara en verksamhet som handhas av SiS. Enligt 26 kap. 1 § första stycket 3 OSL omfattas sådan verksamhet av socialtjänstsekretessen. Innehållet i verkställighetsplanen kommer då i alla delar att omfattas av samma starka sekretesskydd som gäller i övrigt enligt socialtjänstsekretessen, dvs. med ett omvänt skaderekvisit.

Enligt vår bedömning skulle det knappast vara lämpligt om alla delar av verkställigheten av ungdomsövervakning skulle omgärdas av sådan sekretess. Vad gäller de delar som är obligatoriska finns det inte samma koppling till den enskildes personliga förhållanden och samma behov av integritetsskydd. Det gäller dels skyldigheten att sammanträffa med koordinator, dels inskränkningarna i rörelsefriheten och dels förbud att använda droger. Utifrån rättssäkerhetssynpunkt finns det också starka skäl för att sådana inslag ska kunna granskas av utomstående. Sådana inslag kan komma att överklagas och blir föremål för domstolsprövning. Det är sådana inslag som enligt vårt förslag ska kunna föranleda en anmälan till åklagare och därigenom en talan om undanröjande. Av dessa skäl bör inte sådana uppgifter i verkställighetsplanen omfattas av sekretess. Ett förbud för den unge att använda alkohol är visserligen enligt vårt förslag inte något som ska vara obligatoriskt. De övriga skäl som anförs ovan medför dock att även ett sådant inslag i verkställighetslagen bör undantas från sekretess. Vi har ovan angett att dessa delar av verkställighetsplanen ska grundas på beslut av SiS, dvs. beslut om skyldighet att träffa koordinator, beslut om rörelseinskränkningar och beslut om drog- och alkoholförbud. Sådana beslut som ska ingå i verkställighetsplanen bör enligt vår mening inte omfattas av sekretess. Ett undantag från socialtjänstsekretessen bör därför göras för den delen av verkställighetsplanen.

Vad gäller övriga inslag i verkställighetsplanen är de sådana som kan inbegripa uppgifter av känslig natur för den enskilde, exempelvis deltagande i viss vård eller behandling. Det talar starkt för att socialtjänstsekretessen bör gälla för dessa delar av verkställighetsplanen. Visserligen skulle det kunna vara en fördel om påföljdens samlade innehåll skulle kunna vara tydlig för utomstående, dvs. att verkställighetsplanen skulle vara offentlig. Vägt mot de praktiska problem det skulle innebära att formulera verkställighetsplanen på

ett sådant sätt att inte känsliga uppgifter som bör omfattas av sekretess röjs, framstår dock intresset av offentlighet som underordnat. I de delar verkställighetsplanen innehåller uppgifter som är sådan natur att det står klart att de kan röjas utan att den unge eller närstående till denne lider men, omfattas heller inte uppgifterna av sekretess. Därtill avgörs ingripandegraden främst av de obligatoriska inslagen som ska ingå som beslut i planen och som enligt vårt förslag ska undantas från sekretess. Sammantaget gör vi den bedömningen att andra delar av verkställighetsplanen än de särskilda beslut som ska ingå, inte ska undantas från sekretessen i OSL.

Uppgifter om verkställighetsplanen ska kunna lämnas till SiS utan hinder av sekretess

Under verkställigheten ska enligt vårt förslag den av SiS förordnade koordinatören verka för att verkställighetsplanen följs genom stöd, hjälp och kontroll.

Verkställighetsplanen kommer i normalfallet att innehålla inslag som handhas av andra huvudmän än SiS. Inslaget av kontroll innebär att koordinatören måste ha kontakt med dessa för tillsynen av att planen följs av den unge och av de som ska tillhandahålla olika insatser. Sekretessregler kan dock innebära att andra myndigheter kan vara förhindrade att lämna uppgifter till SiS om hur verkställighetsplanen efterlevs. I de fall myndigheten har kunnat lämna uppgifter för att upprätta en verkställighetsplan, bör det vara möjligt att även lämna uppgifter gällande åtgärder som omfattas av en verkställighetsplan. Detta behov kan finnas gällande socialtjänsten och skolan. För dessa myndigheter bör det därför införas en sekretessbrytande regel angående detta. Vi föreslår att det införs bestämmelser i 23 och 26 kap. OSL som innebär att sekretess enligt 23 kap. 2 § eller 26 kap. 1 § inte ska hindra att en uppgift om en enskild eller närstående till denne lämnas till SiS, om uppgiften gäller en åtgärd som omfattas av en verkställighetsplan gällande en enskild som dömts till ungdomsövervakning. I övrigt, exempelvis insatser som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess, får uppgiftslämnande även i detta avseende bygga på att den unge efterger sekretessen.

Uppgifter ska kunna lämnas ut av SiS till andra utan hinder av sekretess om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen

För att SiS, i första hand koordinatören, ska kunna utöva kontroll av att verkställighetsplanen följs och i övrigt vidta åtgärder för att den fungerar, kan det finnas behov av att lämna ut uppgifter om innehållet eller om annat som berör verkställigheten. Om det gäller besluten i verkställighetsplanen kommer det inte finnas några hinder, eftersom den enligt vad vi föreslår ovan inte ska omfattas av sekretess. Det kan dock gälla andra delar av verkställighetsplanen. Det kan därtill vara fråga om uppgifter som inte har dokumenterats i själva planen och som omfattas av den socialtjänstsekretess som i övrigt gäller för SiS verksamhet enligt 26 kap. 1 § OSL.

Att sådana uppgifter lämnas ut kan vara nödvändigt för att verkställigheten ska kunna fungera. Det föreskrivs i 10 kap. 2 § OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Med hänsyn till denna allmänna reglering kan det övervägas om det behövs en särskild sekretessbrytande reglering för dessa situationer. Att det kan ske ett fungerade informationsutbyte och kommunikation mellan SiS och andra aktörer som är involverade i verkställigheten, är avgörande för att ungdomsövervakning ska kunna fungera. Det kan komma att finnas en osäkerhet huruvida den generella regleringen i 10 kap. 2 § OLS tillåter att uppgifter lämnas ut. I förarbetena sägs att bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.⁶⁵ Samtidigt är det viktigt att uppgifter som annars ska hemlighållas får lämnas ut endast om det verkligen behövs. En särskild reglering i OSL gällande även denna fråga kan möjliggöra en lämpligt avvägd lösning. Vi föreslår därför att socialtjänstsekretess inte ska hindra att uppgift om den som verkställer ungdomsövervakning eller någon närstående till denne lämnas av SiS till enskild eller till annan myndighet, om det behövs för att genomföra verkställighetsplanen.

⁶⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

27.7.5.14 Den unges bristande medverkan vid utarbetande av verkställighetsplan

Vårt förslag: Om den unge motsätter sig att medverka till att åtgärder bestäms i en verkställighetsplan ska denne så långt möjligt motiveras att medverka.

Om den unge inte medverkar till att ta fram relevanta åtgärder i en verkställighetsplan kan det medföra att det saknas förutsättningar att trappa ned på beslut om inskränkningar i rörelsefriheten.

Om den unges bristande medverkan gör att det inte går att utforma någon meningsfull verkställighetsplan innebär det att ungdomsövervakningen inte går att verkställa och att det bör föras talan om undanröjande av påföljden.

Som vi berört ovan ska den unge enligt vårt förslag vara skyldig att närvara tio dagar under den första fasen av verkställigheten, då det ska ske en kartläggning och utredning av den unges förhållanden och det ska utarbetas en verkställighetsplan. Vi föreslår att den unge – som en sista åtgärd om det inte går att förmå honom eller henne att inställa sig frivilligt – ska kunna hämtas med hjälp av polishandräckning.

I första hand ska arbetet under kartläggningen syfta till att motivera den unge att själv arbeta för en verkställighetsplan som kan leda till en positiv utveckling för honom eller henne.

Om det inte går att motivera den unge så måste det emellertid bli någon form av konsekvenser.

Eftersom det är fråga om en påföljd som ska vara tillräckligt ingripande vid allvarlig brottslighet, bör konsekvensen av att det blir tunt med åtgärder enligt planen vara att andra inslag ges större tyngd. Som vi utvecklar ovan bör det sålunda inte finnas förutsättningar att trappa ned de frihetsinskränkande inslagen om det inte kan upprättas någon substantiell verkställighetsplan pga. den unges bristande medverkan.

Om den unge redan från början helt obstruerar mot att ta fram en plan för verkställigheten, kan bedömningen göras att det saknas förutsättningar att verkställa en icke frihetsberövande påföljd med inslag av vård och påverkan. I sådana fall bör det bli aktuellt att föra talan om undanröjande av påföljden, varvid en ny påföljd får dömas ut. Se mer om det nedan.

27.7.5.15 Den unges bristande medverkan under verkställigheten

Vårt förslag: Om den unge inte följer en upprättad verkställighetsplan ska koordinatören i första hand söka motivera denne att följa planen. Om det bedöms nödvändigt får det beslutas att antalet sammanträffanden med koordinatören ska öka, dock högst till tre gånger i veckan.

Den unges bristande medverkan kan föranleda ändringar i verkställighetsplanen.

Om den unge inte följer en upprättad verkställighetsplan kan det medföra att det saknas förutsättningar att trappa ned de frihetsinskränkande inslagen eller att det finns skäl att på nytt trappa upp dem.

Som vi anför ovan är koordinatörens främsta uppgift att verka för att verkställighetsplanen följs av den unge. Detta kan dels ske genom en faktisk kontroll av efterlevnaden. Lika viktig uppgift blir dock att hjälpa, stötta och motivera den unge till att medverka under verkställigheten.

Bristande medverkan kan vara att den unge inte går i skolan som bestämts, inte deltar i psykologsamtal eller inte deltar i de fritidsaktiviteter som bestämts i planen. Det kan också vara att han eller hon inte kommer till sammanträffandena med koordinatören eller överträder de inskränkningar i rörelsefriheten som det beslutats om, exempelvis förbud att lämna bostaden på helgkvällar och helgnätter eller förbud att vistas på en viss plats.

Om den unge inte medverkar på det sätt som bestämts i verkställighetsplanen måste det omedelbart ske en reaktion. Den första åtgärden bör vara att koordinatören intensifierar motivationsarbetet. För att få möjlighet till det kan SiS besluta om att öka antalet sammanträffanden den unge ska ha med koordinatören. Fler än tre tillfällen i veckan bör det dock inte vara möjligt att besluta om.

Att den unge inte medverkar kan bero på att vissa inslag inte passar den unge och att det finns andra mer lämpliga insatser. Det bör då vara möjligt att ändra i verkställighetsplanen. I vissa fall kan det visserligen bedömas meningslöst att göra sådana ändringar för att få till en bättre efterlevnad, om den dömde helt saknar vilja att medverka vid verkställigheten. I andra fall kan det dock framgå att vissa insatser inte fungerar och att det kan finnas annat som är

lämpligare och som det finns större förutsättningar för den dömda att efterleva. Även om det ska ske en noggrann utredning i början kan det under verkställigheten framgå att vissa inslag inte slår väl ut och att den unge inte kan antas påverkas positivt. Bristande medverkan kan vara en signal på det.

Vad gäller de frihetsinskränkande inslagen bör det finnas betydligt mindre utrymme för ändringar om verkställighetsplanen inte följs. Dessa inslag syftar till att göra påföljden tillräckligt ingripande. Påföljden skulle tappa i trovärdighet om den dömda genom att missköta sig kunde få till ett byte av inslag till något som av honom eller henne uppfattas som mindre betungande. I vissa fall kan det dock från objektiva grunder anses att ett visst frihetsinskränkande inslag bör ändras, eftersom det visar sig att det inte är lämpligt eller ändamålsenligt. Det kan exempelvis uppdagas att den unges hemförhållanden är sådana att det – om de varit kända inledningsvis – hade lett till bedömningen att ett förbud mot att lämna bostaden inte vore lämpligt.

Om den unge missköter verkställigheten kan det därutöver – som berörs redan ovan – vara skäl att inte trappa ned de frihetsinskränkande inslagen. Om de redan trappats ned eller avslutats, kan det finnas skäl att trappa upp dem eller återuppta dem om den unge inte följer verkställighetsplanen på ett godtagbart sätt. Det bör även vara möjligt att – som en följd av misskötsamheten – byta ut ett inslag mot något annat.

Inom ramen för verkställigheten (dvs. utan att anmäla ärendet till åklagare) bör sammanfattningsvis sålunda SiS ha möjlighet att reagera på att den unge inte följer verkställighetsplanen genom att

- utöka antalet sammanträffanden med koordinatören till tre gånger i veckan
- begära biträde med polishämtning till sammanträffanden med koordinatören
- ändra verkställighetsplanen
- avstå från att trappa ned de frihetsinskränkande inslagen
- återuppta eller på nytt trappa upp frihetsinskränkande inslag
- begära biträde med polishämtning för att upprätthålla förbud att vistas på viss plats eller inom ett visst område.

Om dessa medel är uttömda återstår för SiS att anmäla misskötsamheten till åklagare som kan utfärda en varning eller föra talan om påföljdens undanröjande (se nedan angående detta).

27.7.5.16 Varning och undanröjande

Vårt förslag: Om den unge i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en dom på ungdomsövervakning kan rätten på talan av åklagare undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får rätten meddela den dömda en varning om det är en tillräcklig åtgärd.

Om påföljden av annat skäl inte till väsentlig del kan verkställas inom skälig tid kan den också undanröjas och ersättas av en annan påföljd.

Den unges underlåtenhet att göra vad som åligger honom eller henne ska bara vara relevant som grund för undanröjande om det avser att den unge

- inte medverkar vid upprättande av verkställighetsplan,
- inte följer beslut om sammanträffanden med koordinatören,
- inte följer beslut om inskränkningar i rörelsefriheten,
- inte följer beslut om drog- eller alkoholförbud eller
- inte medverkar vid provtagning.

I stället för att föra talan om undanröjande ska åklagaren kunna meddela en varning, om det bedöms vara en tillräcklig åtgärd.

Om det kan antas att det finns förutsättningar för varning eller undanröjande på grund av sådan bristande medverkan från den unge ska SiS underrätta åklagarmyndigheten om detta. SiS ska även underrätta åklagarmyndigheten om det finns förutsättningar för undanröjande enligt 32 kap. 10 § andra stycket BrB.

Inledning

Vi har ovan föreslagit att verkställigheten av ungdomsövervakning i vissa avseenden ska kunna genomdrivas genom att SiS begär handräckning av polis. Trots detta är utformningen av påföljden till sin karaktär en frivårdspåföljd som bygger på att den unge medverkar till verkställigheten och inte tvärtom aktivt motarbetar den. Som vi beskriver ovan bör i första hand ett förstärkt motivationsarbete sättas in om den unge inte medverkar vid upprättande av verkställighetsplan eller därefter under verkställigheten. I detta syfte ska SiS kunna besluta att antalet sammanträffanden med koordinatören

ska öka eller att verkställighetsplanen ska ändras på något annat sätt. Ett ytterligare incitament att medverka för den unge kan vara att inskränkningarna i rörelsefriheten inte trappas ned eller (om de redan trappats ned eller upphört) återupptas eller trappas upp på nytt. Om den unges bristande medverkan trots detta innebär att påföljden inte går att verkställa på ett meningsfullt sätt, bör det finnas möjlighet att undanröja den.

Om påföljden undanröjs ska annan påföljd bestämmas för brottet. I många fall torde det bli aktuellt att då bestämma påföljden till slutna ungdomsvård. I vissa fall kan det i stället komma i fråga att döma ut ett villkorligt eller ovillkorligt fängelsestraff.

I 32 kap. 4 § BrB finns det i dag särskilda bestämmelser om undanröjande av de särskilda ungdomspåföljderna.⁶⁶

I första stycket regleras möjligheterna till undanröjande pga. den unges misskötsamhet. 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 rätten meddela den dömde en varning, om det är en tillräcklig åtgärd.

I andra stycket i bestämmelsen regleras möjligheten till undanröjande av annat skäl än den unges misskötsamhet. Om den planerade vården eller de planerade åtgärderna inte kommer till stånd eller i väsentlig grad kommit att avvika från vad som planerats i ungdomskontraktet eller vårdplanen får rätten även då, på talan av åklagare, undanröja påföljden. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentligt del kan fullgöras inom skälig tid.

I 30 b § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns en särskild bestämmelse om varning vid misskötsamhet av en ungdomspåföljd. Om någon som dömts till ungdomsvård eller till ungdomstjänst i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne får åklagaren i stället för att väcka talan om undanröjande av påföljden besluta att varning ska meddelas den unge, om detta bedöms vara en tillräcklig åtgärd.

För att åklagaren ska kunna besluta om att meddela varning eller att föra talan om undanröjande, förutsätts att den bristande verkställigheten kommer till åklagarens kännedom genom den myndig-

⁶⁶ Återfinns i 32 kap. 10 § enligt vårt förslag.

het som har att ansvara för att påföljden verkställs. Vad gäller ungdomsvård och ungdomstjänst anges i 12 kap. 8 § SoL att socialnämnden ska underrätta åklagare om det kan antas att det finns förutsättningar för varning eller undanröjande.

Endast allvarlig misskötsamhet av de obligatoriska inslagen bör kunna föranleda ett undanröjande

Som vi anför ovan gällande förutsättningarna att för att trappa ned på de frihetsinskränkande inslagen under verkställigheten (avsnitt 27.7.5.15), är det knappast realistiskt att den unge kommer att medverka i alla sammanhang och följa verkställighetsplanen fullständigt. De unga som kommer att dömas till ungdomsövervakning torde i många fall ha stora sociala och personliga problem. Att införa påföljden ungdomsövervakning kan enligt vår mening till stor del motiveras av att det inte finns något annat riktigt lämpligt påföljdsalternativ för den grupp lagöverträdare vi ser framför oss. Ett krav på fullständig efterlevnad av alla delar i verkställighetsplanen skulle sannolikt leda till att en stor andel av påföljderna skulle komma att undanröjas. Detta skulle vara mycket olyckligt, dels för det merarbete och merkostnader ett sådant förfarande skulle innebära, dels från trovärdighetssynpunkt och dels eftersom det sällan skulle finnas någon mer lämplig påföljd att döma ut i stället.

Den unge bör åläggas en skyldighet att följa alla delar av verkställighetsplanen. Misskötsamhet från den unge ska kunna följas av reaktioner inom ramen för verkställigheten – på det sätt vi beskrivit ovan. Möjligheten att ge en varning eller föra talan om undanröjande bör dock kunna grundas endast på bristande efterlevnad av de obligatoriska inslagen. Sådana inslag i verkställighetsplanen beslutas bl.a. från utgångspunkten att påföljden ska bli tillräckligt ingripande. Sådana inslag som deltagande i vård eller behandling, skolgång och fritidssysselsättning kommer däremot i praktiken bygga på att den unge själv är motiverad eller i vart fall inte motsätter sig åtgärderna. Det är inte lämpligt att lägga bristande medverkan gällande sådana åtgärder till grund för ett undanröjande. I stället bör – som skisseras ovan – bristande medverkan gällande de individuellt utformade inslagen leda till att de obligatoriska inslagen kan trappas upp.

De inslag som bör kunna föranleda ett undanröjande blir då att den unge inte medverkar vid upprättande av verkställighetsplanen, inte följer beslut om drogförbud, inte medverkar vid provtagning för att styrka drogfrihet, inte följer beslut om sammanträffande med koordinatören eller inte följer beslut om inskränkningar i rörelsefriheten, dvs. de inslag som alltid ska ingå under verkställigheten. Om det beslutas att den unge ska ha ett alkoholförbud bör även misskötsamhet i det avseende kunna föranleda ett undanröjande. Detsamma gäller om den unge inte medverkar vid provtagning för att styrka nykterhet.

I likhet med vad som gäller för ungdomstjänst och ungdomsvård bör det endast vara om den unge *i väsentlig grad* underlåter att göra vad som åligger honom eller henne, som påföljden kan komma att undanröjas. Vi utvecklar närmare i författningskommentaren vad som kan utgöra underlåtenhet i väsentlig grad, se kommentaren till 34 § lagen 20xx:xx) om verkställighet av ungdomsövervakning.

Ungdomsövervakning bör kunna undanröjas om den av andra skäl än den unges misskötsamhet inte blir verkställd inom skälig tid

Vår utgångspunkt är att verkställighetsplanen vid ungdomsövervakning ska utformas på ett individanpassat sätt. Om den unge medverkar vid verkställigheten och inte obstruerar den medvetet, bör det i de allra flesta fall vara möjligt att genomföra verkställigheten på ett godtagbart sätt. Eftersom påföljden bygger på den unges personliga medverkan – och även på att andra myndigheter än SiS medverkar till verkställigheten – kan det inte uteslutas att påföljden inte kan verkställas i rimlig tid utan att det beror på den unges bristande medverkan. De möjligheter som finns enligt 32 kap. 10 § andra stycket BrB (enligt vårt förslag till paragrafnumrering) att undanröja ungdomsvård eller ungdomstjänst bör därför även gälla ungdomsövervakning.

*SiS bör ha en skyldighet att rapportera till åklagare vid vissa fall av
bristande verkställighet eller om påföljden annars inte går att
verkställa inom skälig tid*

En förutsättning för en process om undanröjande är att åklagaren har kännedom om den bristande verkställigheten. I likhet med vad som gäller för socialnämnden beträffande ungdomstjänst och ungdomsvård, bör SiS åläggas en underrättelseskyldighet gällande ungdomsövervakning.

Ovan anför vi att den unges bristande medverkan bör kunna leda till ett undanröjande endast om den avser de obligatoriska inslagen i påföljden (samt ett särskilt beslutat alkoholförbud). Rent praktiskt bör avgränsningen till vissa inslag under verkställigheten som grund för undanröjande göras genom att Åklagarmyndigheten ska underrättas av SiS endast om överträdelser i dessa delar. Detta kan föreskrivas i verkställighetslagen. Regleringen i 32 kap. BrB om undanröjande bör då även kunna omfatta ungdomsövervakning, utan att det anges i den regleringen att det endast ska gälla de obligatoriska inslagen samt överträdelse av alkoholförbud.

Utöver de fall där den unge inte medverkar till verkställigheten bör SiS åläggas en skyldighet att underrätta åklagare om påföljden av annat skäl inte kan verkställas inom skälig tid.

*I stället för att väcka talan om undanröjande bör åklagaren kunna
besluta om varning*

Som anges ovan följer det av 32 kap. 10 § BrB (enligt vårt förslag till paragrafnumrering) att domstolen i stället för att undanröja en ungdomsvård eller ungdomstjänst kan meddela en varning, om det är en tillräcklig åtgärd. Vid 2007 års påföljdsreform infördes genom regleringen i 30 b § LUL en möjlighet även för åklagaren att meddela varning i stället för att väcka talan om ungdomspåföljdens undanröjande (prop. 2005/06:165). I förarbetena anfördes det att det främst av pedagogiska skäl skulle vara en fördel om även åklagaren i vissa situationer har möjlighet att meddela varning. Genom att utvidga åklagarens möjliga åtgärder vid misskötsamhet torde enligt regeringen också socialtjänsten kunna känna stöd i sitt arbete med den unge. Vidare anfördes det att kontakterna mellan socialtjänsten och åklagare borde kunna utvecklas och rutiner skapas för samverkan mellan myndigheterna. Regeringen anförde

att det skulle föra för långt om åklagaren kunde meddela varning vid alla former av misskötsamhet utan endast i allvarigare fall borde den möjligheten finnas, varför förutsättningarna för varning och undanröjande borde korrespondera.⁶⁷

Vid ungdomsövervakning kommer SiS och inte socialtjänsten att vara huvudman för påföljden. Det framstår dock som lämpligt att åklagaren även beträffande denna påföljd har möjlighet att meddela en varning i stället för att föra talan om undanröjande. Som anförs ovan bör så långt möjligt en talan om undanröjande undvikas och bristande medverkan åtgärdas med motivationsarbete och andra åtgärder inom ramen för verkställigheten. I linje med detta är det lämpligt om åklagaren i de flesta fall då en underrättelse kommer från SiS om brister i verkställigheten försöker påverka den unge att medverka frivilligt genom att meddela en varning.

I 30 b § LUL anges att varning som huvudregel ska meddelas den unge vid ett personligt sammanträffande, till vilket företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. Motsvarande förutsättningar bär gälla beträffande ungdomsövervakning. I sådana fall bör av naturliga skäl även SiS ges möjlighet att närvara.

27.7.6 Påföljdsvalet i ett system som innehåller påföljderna kontaktsskyldighet för unga och ungdomsövervakning – schema över beslutsgången

27.7.6.1 Straffmättningsvärde mellan 60 dagsböter och 6 månader. Inte en återfallssituation.

Om det finns ett särskilt vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan, har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder, förutsatt att den är tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärde och återfall. Påföljden bestäms då till ungdomsvård.

Om det krävs för att ungdomsvård ska vara tillräckligt ingripande kan den *förenas med ungdomstjänst eller kontaktsskyldighet för unga*. Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktsskyldighet för unga väljas som förstärkningspåföljd.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. *Valet står då mellan ungdomstjänst och kon-*

⁶⁷ Prop. 2005/06:165 s. 92.

taktskyldighet för unga. Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktskyldighet för unga väljas som påföljd.

**27.7.6.2 Straffmättningsvärde på 6 månader eller lägre.
Återfallssituation. Den unge är tidigare dömd till ungdomsvård.**

Om det finns ett särskilt vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan, har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till ungdomsvård. Påföljden måste dock vara tillräckligt ingripande för att möta återfallssituationen. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är mer ingripande än vid förra domen eller genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga.* Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktskyldighet för unga väljas som tilläggssanktion.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. *Valet står då mellan ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga.* Huvudalternativet är ungdomstjänst om det inte är en olämplig påföljd.

**27.7.6.3 Straffmättningsvärde på 6 månader eller lägre.
Återfallssituation. Den unge är tidigare dömd till ungdomstjänst.**

Om det finns ett särskilt vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till ungdomsvård. Påföljden måste dock vara tillräckligt ingripande för att möta återfallssituationen. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är ingripande eller genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga.* Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktskyldighet för unga väljas som tilläggssanktion.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. *Valet står då mellan ungdomstjänst och kontaktsskyldighet.* Huvudalternativet är då ungdomstjänst om det inte är en olämplig påföljd. Om den tidigare ungdomstjänsten missköts eller återfallet skett under verkställigheten av den kommer ofta ungdomstjänst anses som en olämplig påföljd.

27.7.6.4 Straffmättningsvärde på 6 månader eller lägre. Återfallssituation. Den unge är tidigare dömd till kontaktsskyldighet för unga.

Om det finns ett särskilt vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till ungdomsvård. Påföljden måste dock vara tillräckligt ingripande för att möta återfallssituationen. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är ingripande eller genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktsskyldighet för unga.* Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktsskyldighet för unga väljas som tilläggsstraff.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. *Valet står då mellan ungdomstjänst och kontaktsskyldighet för unga.* Eftersom det är en återfallssituation bör det ofta bli aktuellt att på nytt välja kontaktsskyldighet för unga som påföljd.

27.7.6.5 Straffmättningsvärde på 6 månader eller lägre. Den unge har dömts tidigare vid minst 2–3 tillfällen till olika ungdomspåföljder.

Om det finns ett vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan som alla samtycker till, har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till ungdomsvård. Påföljden måste dock vara tillräckligt ingripande för att möta den flagranta återfallssituationen. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är ingripande eller genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktsskyldighet för unga.* Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är

lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktskyldighet för unga väljas som tilläggsstraff.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. Det är i denna situation knappast trovärdigt att på nytt döma till endast ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga, i vart fall inte om det nu är förhållandevis allvarlig brottslighet. De upprepade återfallen får mötas genom påföljden *ungdomsövervakning*.

27.7.6.6 Straffmättningsvärde på 7–11 månader. Inte en återfallssituation.

Om det finns ett vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan som alla samtycker till, har *ungdomsvård* företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till ungdomsvård. Påföljden måste dock vara tillräckligt ingripande för att möta det höga straffvärdet. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är mycket ingripande eller – möjligen – genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga*. Ungdomstjänst ska väljas som huvudregel. Om det inte är lämpligt eller praktiskt genomförbart att döma ut ungdomstjänst ska i stället kontaktskyldighet för unga väljas som förstärkningspåföljd.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet.

Det är inte tillräckligt ingripande att döma till endast ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga. Påföljden får i stället bestämmas till *ungdomsövervakning*.

27.7.6.7 Straffmättningsvärde på 7–11 månader och återfall i relativt allvarlig brottslighet

Om det finns ett vårdbehov som kan mötas med en i förväg uppgjord kontrakt/plan har ungdomsvård företräde framför andra påföljder. Påföljden bestäms då till *ungdomsvård*. Påföljden måste dock vara mycket ingripande för att möta det höga straffvärdet och återfallssituationen. Det kan ske antingen genom att åtgärderna enligt kontraktet/planen är mycket ingripande eller genom att ungdomsvård *förenas med ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för*

unga. På dessa straffvärdenivåer och då det är en återfallssituation, kan det förmodligen bara godtas mycket ingripande åtgärder som sker inom ramen för en vårdplan (dvs. LVU-placering).

Om det inte finns förutsättningar för en sådan ingripande ungdomsvård, är förmodligen *sluten ungdomsvård* det enda alternativet, särskilt om den unge tidigare dömts till ungdomstjänst och/eller kontaktskyldighet. Om inte straffvärdet är alltför högt bör dock i stället *ungdomsövervakning* kunna väljas som påföljd.

28 Ny påföljdsbestämning efter tidigare ungdomspåföljd

28.1 Utgångspunkter

Vår bedömning: När det görs en ny påföljdsbestämning efter en tidigare dom på en ungdomspåföljd, kan det i vissa fall finnas behov av att göra ett förordnande som omfattar den tidigare utdömda påföljden. I vissa fall bör det vara möjligt att undanröja en tidigare utdömd ungdomspåföljd och i andra fall att låta den tidigare utdömda påföljden omfatta även den tillkommande brottsligheten.

Bakgrund

Regleringen av hur domstolen ska förhålla sig till tidigare utdömda påföljder, när den dömde har begått ett annat brott före den aktuella domen eller efter domen men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört, återfinns i dag i 34 kap. brottsbalken.

Enligt 34 kap. 1 § har domstolen tre huvudalternativ att använda sig av:

1. att låta den tidigare påföljden avse även den brottslighet som omfattas av den nya domen,
2. att döma särskilt till påföljd för den brottslighet som omfattas av den nya domen, eller
3. att undanröja den tidigare påföljden och för den samlade brottsligheten döma till en annan sorts påföljd än den som undanröjs.

Regleringen gäller i de fall den tidigare domen avsåg fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård. Därutöver finns det i 34 kap. 2, 3, 5, 6 och 7 §§ särskilda bestämmelser som

anger de närmare förutsättningarna för att välja mellan de olika alternativen beroende på vilken påföljd som tidigare dömts ut.

Bestämmelserna i 34 kap. BrB och vad de syftar till beskrivs närmare i avsnitt 4.6 och 10.7. Vad som regleras kan i korthet sägas vara den konkurrensproblematik som kan uppkomma om man ska ta hänsyn till en tidigare utdömd påföljd då en ny påföljdsbestämning ska göras för annan brottslighet. Vad som konkurrerar är alltså inte brott utan reglerna om påföljder.

Av ungdomspåföljderna är det idag bara slutna ungdomsvård som omfattas av regleringen i 34 kap. 1 §. Regleringen ansluter nära till vad som gäller för fängelse.

Om någon begått brott innan någon annan ungdomspåföljd än slutna ungdomsvård har dömts ut eller är helt verkställd, har domstolen ingen annan möjlighet än att döma särskilt för den tillkommande brottsligheten till en ny påföljd (utan att då tillämpa 34 kap. 1 § BrB). Det gäller oavsett om det tillkommande brottet skett innan den tidigare domen (nyupptäckt brottslighet) eller efter den tidigare domen men innan den tidigare påföljden helt är verkställd (ny brottslighet). Den tidigare utdömda ungdomspåföljden står då kvar oförändrad.

Beträffande ungdomstjänst finns det en särskild regel i 34 kap. 8 § BrB. Har den som dömts till ungdomstjänst begått annat brott innan påföljden börjat verkställas, ska rätten, om på följden även för detta brott bestäms till ungdomstjänst, vid bestämmande av antalet timmar ungdomstjänst, så långt möjligt, iaktta att detta antal tillsammans med det antal timmar som tidigare dömts ut inte överstiger det antal timmar som skulle ha bestämts som gemensam påföljd för brotten. Regeln förutsätter sålunda att det döms särskilt till en ny påföljd, men att antalet timmar som döms ut i vissa fall anpassas om det döms ut en ny ungdomstjänstpåföljd.

Av betydelse i sammanhanget är även möjligheterna enligt 32 kap. 4 § BrB att undanröja en ungdomspåföljd genom en särskild talan. I första stycket regleras möjligheterna till undanröjande pga. den unges misskötsamhet. 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 andra stycket i bestämmelsen regleras möjligheten till undanröjande av annat skäl än den unges misskötsamhet. Om den pla-

nerade vården eller de planerade åtgärderna vid en ungdomsvård inte kommer till stånd eller i väsentlig grad kommit att avvika från vad som planerats i ungdomskontraktet eller vårdplanen får rätten även då, på talan av åklagare, undanröja påföljden. Detsamma gäller om en dom på ungdomstjänst inte till väsentligt del kan fullgöras inom skälig tid.

Ungdomspåföljderna har hittills inte omfattats av reglerna i 34 kap. BrB

När brottsbalken infördes 1965 fanns det även då särskilda påföljder för unga lagöverträdare; överlämnande för vård enligt barnavårdslagen och ungdomsfängelse. Regleringen i 34 kap. 1 § BrB var vid balkens införande i sak likalydande med dagens bestämmelser.¹ Bestämmelsen gällde då den som tidigare dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse eller internering. Utanför tillämpningsområdet lämnades böter samt överlämnade till särskild vård (vilket även omfattade överlämnande för vård enligt lagen om nykterhetsvård, överlämnande till vård enligt sinnessjuklagen och överlämnande till öppen psykiatrisk vård).

I förarbetena diskuterades huruvida överlämnandepåföljderna borde omfattas av regeringen i 34 kap. BrB. Det konstaterades att det inte i då gällande rätt fanns någon konkurrensregel beträffande överlämnande för skyddsfostran. Enligt förarbetena torde det heller inte finnas något behov av en sådan bestämmelse.² Om den som överlämnats till särskild vård övertygas om annat brott, torde domstolen ha tillräckliga möjligheter att bestämma påföljd. Vad som möjligen skulle kunna motivera en bestämmelse om att domstolen på nytt fick ta upp frågan om påföljd för det brott för vilket överlämnande skett, vore att domstolen därigenom skulle få möjlighet att döma ut en påföljd som inte vore möjlig enbart med hänsyn till det nya brottet, exempelvis därför att ”latituden för detta ej sträcker sig tillräckligt långt”. Som förutsättningarna för påföljderna skyddstillsyn, skyddsfostran och skyddsinternering hade angivits i Strafflagsberedningens förslag, kunde någon av dessa enligt propositionen alltid dömas ut då det kunde tänkas bli aktuellt.

¹ NJA II 1962 s. 520.

² NJA II 1962 s. 522 f.

Det påpekades även i förarbetena att barnavård eller nykterhetsvård inte kom till stånd genom domstolens beslut utan genom beslut av barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd och att vården anordnades och fortgick enligt de bedömningar som respektive nämnd gjorde. Det borde då inte övervägas att, för den som omhändertagits för sådan vård, låta domstolen ingripa och förklara att vården skulle upphöra. För att undvika att två behandlingsorganisationer samtidigt hade att ta befattning med den dömde, vilket skulle bli fallet om domstolen vid den andra lagföringen beslutade om andra åtgärder än den särskilda vård som redan pågick, kunde man enligt förarbetena lösa problemet på det sätt som redan gällde enligt dåvarande barnavårdslag. Det innebar att barnavårdsnämnds beslut om omhändertagande förföll då verkställighet skulle ske av fängelse eller straffarbete. Vidare pekades i förarbetena på att det framöver skulle finnas möjlighet för åklagare att i vissa fall pröva huruvida åtal skulle väckas för brott som någon som intagits i ungdomsvårdsskola eller på allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare misstänktes ha begått. Det påpekades också i förarbetena att den omständigheten att särskild vård lämnats utanför regleringen i 34 kap. BrB inte innebar att domstolen skulle vara förhindrad att överlämna till särskild vård den som tidigare dömts till exempelvis fängelse eller skyddstillsyn. Överlämnande till särskild vård kunde då ske antingen enbart för det nya brottet eller, efter undanröjande av den tidigare påföljden, som gemensam påföljd för samtliga brott.

Överlämnadepåföljden kom genom senare ändringar att benämnas överlämnande till vård inom socialtjänsten. Påföljden genomgick en stor reform genom ändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:96). Genom ändringen infördes – den ännu gällande – ordningen att socialtjänsten alltid i förväg ska redovisa de åtgärder som ska vidtas och att domstolen utifrån detta ska bedöma om åtgärderna är tillräckligt ingripande. I det lagstiftningsärendet berördes inte huruvida överlämnadepåföljden med anledning av detta borde omfattas av regleringen i 34 kap. BrB.

Genom 2007 års reform genomgick ungdomspåföljderna på nytt stora förändringar. Överlämnadepåföljden kom att kallas ungdomsvård och ungdomstjänst infördes som en särskild påföljd.

Vad gällande ungdomsvård gjordes vare sig i Ungdomsbrottsutredningens betänkande (SOU 2004:122) som låg till grund för reformen eller i propositionen några överväganden gällande 34 kap. BrB.

Beträffande ungdomstjänst som självständig påföljd anförde utredningen att övervägande skäl talade för att den påföljden så långt möjligt borde behandlas som böter vad gäller hanteringen vid återfall i brott, dvs. att påföljden skulle ligga fast och inte kunna undanröjas. Utredningen anförde att situationer där den unge fortsätter att begå brott under verkställigheten kan innebära att det inte finns förutsättningar att verkställa påföljden, varvid den kan undanröjas efter en särskild talan.³

Inte heller i propositionen gjordes några överväganden huruvida ungdomsvård borde omfattas av regleringen i 34 kap. BrB. Däremot behandlades frågan gällande ungdomstjänst som självständig påföljd. Svea hovrätt och Justitiekanslern hade under remissomgången förordat att ungdomstjänst skulle omfattas av 34 kap. BrB. Regeringen ansåg dock att övervägande skäl talade för att ungdomstjänst så långt möjligt borde behandlas på samma sätt som överlämnandepåföljden och böter vad gällde hanteringen av påföljden vid sammanträffande av brott.⁴ Regeringen konstaterade att utdömda böter och ungdomstjänst som dömts ut tillsammans med överlämnandepåföljden sedan tidigare låg fast och inte kunde undanröjas med anledning av ny påföljdsbestämning. Regeringen anmärkte att ungdomstjänst, i likhet med ungdomsvård, innehöll inslag av behandling. Enligt regeringen syntes det normalt inte vara förenat med några olägenheter att ungdomstjänsten kan löpa parallellt med annan påföljd, t.ex. annan ungdomstjänst eller ungdomsvård. I de fall ett längre frihetsberövande döms ut efter en dom på ungdomstjänst, skulle i stället ungdomstjänsten kunna undanröjas genom en särskild talan eftersom den inte kan fullgöras inom skälig tid. Regeringen anförde vidare att det vid fortsatt brottslighet kan vara fråga om misskötsamhet av ungdomstjänsten, exempelvis genom att den unge begår brott på arbetsplatsen och att påföljden då kan undanröjas på dessa grunder.

Genom 2007 års reform infördes i stället den ovan redovisade regeln i 34 kap. 8 § BrB.

³ SOU 2004:122 s. 372 f.

⁴ Prop. 2005/06:165 s. 78 ff.

Ungdomspåföljdernas konstruktion har ändrats sedan brottsbalkens tillkomst

Att påföljden överlämnande till vård enligt barnavårdslagen ursprungligen inte kom att omfattas av regleringen i 34 kap. BrB är inte förvånande. I likhet med vad som gäller alltjämt för överlämnande till rättspsykiatrisk vård, var det inte klart i förväg i domstolen vad den utdömda påföljden skulle innebära för verkställighetsinnehåll. Innehållet bestämdes under själva genomförandet utifrån en individuell bedömning och kunde skifta väsentligt mellan olika dömda, oberoende av hur allvarligt brottet var. Det fanns heller ingen formell slutpunkt för hur länge vården skulle fortgå, utan det avgjordes utifrån en behovsbedömning. Därtill var för unga lagöverträdare – utom vid den allvarligaste brottsligheten – överlämnadepåföljden det enda alternativet till böter.

När överlämnadepåföljden inte hade ett förutsebart innehåll och inte hade bestämts utifrån brottslighetens straffvärde var det knappast möjligt att förordna att den skulle omfatta annan brottslighet (s.k. konsumtionsdom), eftersom det inte var möjligt att avgöra det rimliga utifrån en samlad ingripandegrad. Inte heller torde det ha funnits några uppenbara praktiska skäl att undanröja en påföljd vars innehåll inte var bestämt i förväg utan helt styrdes av en individuell behovsbedömning.

Som ungdomspåföljderna nu är konstruerade finns det större förutsättningar att beakta konkurrensen med en tidigare utdömd påföljd när påföljdsbestämningen görs för annan brottslighet. Såväl vad gäller ungdomsvård som ungdomstjänst går det att värdera ingripandegraden av påföljden och på vilket sätt den ger uttryck för brottslighetens allvar. Detta innebär att det går att värdera när en konsumtionsdom kan vara en tillräcklig och rimlig reaktion för den tillkommande brottsligheten. Båda påföljderna är avgränsade i tid och till sitt innehåll. Det går därför att avgöra om de är verkställda eller hur mycket som är kvar att verkställa. Att det numera står klart vad påföljden ska innehålla och när den är helt verkställd, innebär att det kan finnas anledning att undanröja denna om den konkurrerar med annan verkställighet. Att det går att avgöra vad som har verkställts och vad som återstår, innebär att det är möjligt att åstadkomma ett sammantaget rättvist resultat om man undanröjer en ungdomspåföljd och dömer till en gemensam påföljd.

De nya ungdomspåföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning som vi föreslår i kapitel 27, är på samma sätt mätbara i ingripandegrad och tydliga vad gäller verkställighetsinnehåll. Även de påföljderna skulle också kunna bli föremål för de åtgärder enligt 34 kap. 1 § BrB som i dag förbehålls i första hand vuxenpåföljderna.

Som nämnts ovan var tidigare i praktiken överlämnandepåföljden den enda påföljden för unga lagöverträdare för annat än mycket allvarlig brottslighet, om inte påföljden skulle bestämmas till böter. Att det idag finns fler tillämpliga påföljdsalternativ för den vanligt förekommande brottsligheten som inte är alltför allvarlig (dvs. ungdomstjänst), kan öka behovet av att kunna göra förordnanden för att lösa olika praktiska problem. Detta accentueras om våra förslag till ytterligare påföljdsalternativ införs.

Det kan finnas behov såväl utifrån rättvisesynpunkt som praktisk synpunkt att i vissa fall kunna göra förordnanden gällande tidigare utdömda ungdomspåföljder vid ny påföljdsbestämning

Utifrån den ändrade utformningen av ungdomspåföljderna, finns det således anledning att överväga om de möjligheter som idag finns i 34 kap. BrB 1 § bör införas även för ungdomspåföljderna.

För att upprätthålla de fristregler som gäller enligt 4 § LUL förekommer det ofta att en ung person åtalas för brott trots att det pågår flera andra förundersökningar som ännu inte är avslutade. Gällande brott av unga lagöverträdare förekommer det ofta att det är flera medmisstänkta, vilket ytterligare försvårar möjligheterna för åklagaren att avvakta med att åtala för ett brott även om det inom kort tid kommer att väckas åtal mot samma person för ytterligare brott. Detta innebär att domstolen kan komma att hantera påföljdsbestämningen för flera olika brott inom en förhållandevis kort tid, brott som lämpligen borde ha hanterats i ett sammanhang påföljdsmissigt. Eftersom förundersökningar för olika brott kan fortskrida i olika takt kan det ofta blir fråga om att i en senare process hantera brott som begåtts innan en tidigare lagföring, dvs. s.k. nyupptäckta brott.⁵ Avsaknaden av möjligheten att kunna göra förordnanden gällande en tidigare utdömd påföljd

⁵ Se vidare om definitionen av ny respektive nyupptäckt brottslighet i avsnitt 10.7.2.2 och i avsnitt 28.2 nedan.

kan då innebära att det inte alltid blir det sammantaget mest lämpliga och rättvisa resultatet.

Om det redan verkställs en ingripande påföljd kan det ibland framstå som mer lämpligt att kunna förordna att ett tillkommande brott ska omfattas av den tidigare utdömda påföljden istället för att döma ut ett lågt bötesstraff. Särskilt om det tillkommande brottet skett innan den tidigare lagföringen och knappast hade påverkat den redan utdömda påföljden, förefaller det inte rimligt att inte kunna beakta detta vid den nya påföljdsbestämningen.

Även i andra fall kan det finnas anledning att kunna låta en redan utdömd påföljd omfatta tillkommande brottslighet, för att inte sabotera verkställigheten av en ingripande ungdomspåföljd.

Att det inte är möjligt att undanröja en tidigare utdömd ungdomspåföljd innebär i vissa fall att en ny påföljdsbestämning måste ske trots att den tidigare påföljden inte kan antas bli verkställd, antingen på grund av att den inte är lämplig eller med anledning just av den nya påföljdsbestämningen.

Avsaknaden av möjlighet att undanröja tidigare ungdomspåföljd i en ny brottmålsprocess blir särskilt tydlig i de fall en tidigare ungdomspåföljd är föremål för en särskild talan om undanröjande, samtidigt som den unge är åtalad för tillkommande brottslighet. Om exempelvis den unge dömts till ungdomstjänst som missköts och därför är föremål för en talan om undanröjande – samtidigt som det är aktuellt att döma ut en ingripande ungdomsvård med anledning av tillkommande brottslighet – skulle ofta det lämpligaste vara att kunna handlägga frågorna gemensamt. Om det vore möjligt att undanröja den tidigare ungdomspåföljden i det nya brottmålet skulle en särskild process i anledning av misskötsamheten kunna undvikas. Därtill kan det ofta saknas ett lämpligt alternativ till ungdomstjänsten om denna behöver undanröjas i en särskild process. Även i de fall den unge ännu inte är föremål för en särskild talan om undanröjande, kan det framstå som mer eller mindre uppenbart i en senare brottmålsprocess att den tidigare utdömda påföljden inte kommer att verkställas och att det därmed finns grund för att undanröja den.

Vid de kontakter som utredningen har haft med ungdomsåklagare och domare som handlägger många ungdomsmål har det samstämmigt framförts att det för ungdomspåföljderna skulle finnas behov av att kunna göra förordnanden motsvarande dem i 34 kap. 1 § BrB. Den bild som återges ovan av att det finns ett

sådant behov i särskilda situationer, har bekräftats vid dessa kontakter.

Möjlighet till konsumtionsdom kan minska bötesanvändningen

Enligt våra direktiv ska vi lämna förslag på en slopad eller i vart fall minskad användning av dagsböter för underåriga lagöverträdare.

Om den unge lagförs för förhållandevis allvarlig brottslighet och därefter på nytt för ett ringa brott, döms det ofta ut ett bötesstraff för den tillkommande brottsligheten. Det gäller även i de fall brottet begåtts innan den tidigare lagföringen och inte skulle ha påverkat det påföljdsvalet om det hade dömts ut en gemensam påföljd. Om det vore möjligt att i vissa fall förordna att redan utdömd påföljd skulle omfatta även den tillkommande brottsligheten, skulle användningen av böter för unga lagöverträdare kunna minskas.

28.2 Möjlighet till s.k. konsumtionsdom

Vårt förslag: Om den som dömts till ungdomsvård, ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård begår annat brott innan påföljden helt har verkställts, får rätten i stället för att bestämma ny påföljd för den tillkommande brottsligheten under vissa förutsättningar besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också det andra brottet.

Ett sådant beslut ska kunna meddelas endast om det tillkommande brottet i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse eller det annars finns särskilda skäl.

Vår bedömning: Det bör inte finnas någon möjlighet att förena en tidigare utdömd ungdomspåföljd med en förstärkningspåföljd.

Konsumtionsdom efter tidigare utdömd vuxenpåföljd

Enligt nuvarande reglering i 34 kap. 1 § BrB har rätten möjlighet att förordna att en tidigare utdömd påföljd ska avse också ett annat brott som begåtts före den tidigare domen eller efter den domen men innan den till fullo är verkställd (s.k. konsumtionsdom). Detta gäller i de fall den tidigare påföljden var fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård. Under vilka förutsättningar en konsumtionsdom kan meddelas, beror på vilken den tidigare påföljden var.

Om den tidigare påföljden var fängelse på viss tid, får ett sådant förordnande meddelas endast om det är uppenbart att det nya brottet i jämförelse med det förra med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse eller det annars finns synnerliga skäl (34 kap. 3 § BrB). Motsvarande möjligheter finns enligt 34 kap. 7 § BrB om den tidigare påföljden var sluten ungdomsvård, dock att det inte krävs synnerliga utan endast särskilda skäl.

Om den tidigare påföljden var villkorlig dom får ett sådant förordnande meddelas endast för brott som begåtts före provotidens början. Den begränsning som finns att brottet ska vara utan nämnvärd betydelse eller att det ska finnas synnerliga skäl, återfinns dock inte om den tidigare påföljden var villkorlig dom. I stället anges att rätten vid ett sådant förordnande, om den nya brottslighetens straffvärde eller art påkallar det, även får döma ut dagsböter. Om det behövs för att rätten ska kunna meddela ett sådant förordnande i stället för att undanröja den villkorliga domen och döma till fängelse, får rätten besluta att den villkorliga domen ska förenas med en föreskrift om samhällstjänst (34 kap. 5 § BrB).

Om den tidigare påföljden var skyddstillsyn finns heller ingen begränsning till att brottsligheten ska vara utan nämnvärd betydelse eller att det ska finnas synnerliga skäl för att kunna förordna att den ska gälla för den nya brottsligheten. Om den nya brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet kräver det, får i samband med en konsumtionsdom även dömas ut dagsböter. Om det behövs för att rätten ska kunna meddela ett sådant förordnande i stället för att undanröja skyddstillsynen och döma till fängelse, får rätten besluta att skyddstillsynen ska förenas med en föreskrift om samhällstjänst. Om en konsumtionsdom inte kan meddelas utan att skyddstillsynen förenas med frihetsberövande, får rätten döma till fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB (34 kap. 5 § BrB).

En distinktion bör göras mellan ny och nyupptäckt brottslighet

Regleringen i 34 kap. BrB gäller alla brott som begåtts innan den tidigare domen är helt verkställd. Den omfattar sålunda både brott som skett före den tidigare domen och brott som skett efter den domen men innan den är helt verkställd. Det brukar beskrivas som nyupptäckt respektive ny brottslighet.

I avsnitt 10.7.2.2 (under behandlingen av påföljder för vuxna lagöverträdare) anför vi att det bör göras en principiell skillnad mellan dessa olika kategorier. Nyupptäckt brottslighet skulle ha kunnat behandlas i samma rättegång som den brottslighet som omfattas av den tidigare domen – varvid reglerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet hade varit tillämpliga. Ny brottslighet utgör tvärtom återfall i brott, varför det generellt sätt kan vara motiverat med en strängare påföljd.

Denna distinktion mellan ny och nyupptäckt brottslighet bör enligt vår mening beaktas även vad gäller unga lagöverträdare, även om den måhända inte leder till samma slutsatser som för vuxna.

Möjligheten till konsumtionsdom för vuxna lagöverträdare bör begränsas

Vi föreslår i kapitel 9–11 att de särskilda frivårdspåföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras ur påföljdssystemet. I stället ska alltid ett fängelsestraff dömas ut om straffvärdet är så högt att det inte är tillräckligt med ett bötesstraff. Fängelsestraffet ska dömas ut antingen villkorligt eller ovillkorligt. I avsnitt 10.7 föreslår vi att rätten ska få besluta att ett tidigare utdömt fängelsestraff ska omfatta även brottslighet som prövas i en senare dom endast om det är fråga om nyupptäckt brottslighet som jämfört med den tidigare brottsligheten med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse. Gällande denna möjlighet till konsumtionsdom föreslår vi att uppenbarhetsrekvisitet ska slopas. Denna ordning ska enligt vårt förslag gälla om det tidigare fängelsestraffet var såväl villkorligt som ovillkorligt. Vad gäller motiveringen för dessa förslag hänvisas till avsnitt 10.7.3.3.

Möjligheterna till konsumtionsdom vid nyupptäckt brottslighet bör i vart fall inte vara mindre för unga än för vuxna

Att nyupptäckt brottslighet som hade haft ringa eller ingen påverkan på den tidigare utdömda påföljden om brotten varit föremål för gemensam prövning bör kunna omfattas av denna påföljd, kan motiveras utifrån rättviseskäl. Den som döms för ett nyupptäckt brott bör inte komma i ett sämre läge än om brotten hade prövats i ett sammanhang. Den möjligheten bör finnas även för unga lagöverträdare. Samma rekvisit för bedömningen bör kunna göras för såväl vuxna som för unga lagöverträdare: *att det nyupptäckta brottet i jämförelse med den brottslighet som omfattas av den ursprungliga domen med hänsyn till påföljden är utan nämnvärd betydelse*. Som vi utvecklar närmare i avsnitt 10.7.3.3 innebär detta att en konsumtionsdom kan meddelas om det nyupptäckta brottet har ett så lågt straffvärde att det inte hade påverkat straffmätningen eller haft som mest en viss begränsad påverkan.

Som vi utvecklar ovan finns det numera bättre förutsättningar än tidigare att värdera ungdomspåföljderna utifrån ingripandegraden och den straffmätning som domstolen gjort (även om det alltjämt för ungdomspåföljderna finns en mindre grad av straffmätning och ett större hänsynstagande till individualpreventiva faktorer). Det är därför möjligt att göra en bedömning av om det tillkommande brottet varit utan nämnvärd betydelse. Vid den bedömningen bör det beaktas att principen om mängdreduktion hade tillämpats om den först utdömda och nyupptäckta brottsligheten hade bedömts i samma rättegång (se avsnitt 19.6.5 och vårt förslag till ny 29 kap. 1 a § BrB).

Vi återkommer i författningskommentaren till 32 kap. 14 § BrB närmare till hur bestämmelsen bör tillämpas.

Konsumtionsdom vid ny brottslighet

Beträffande vuxna lagöverträdare anför vi i avsnitt 10.7.3.3 – utifrån den åtskillnad vi gör i förhållande till nyupptäckt brottslighet – att det inte finns några rättviseskäl som motiverar konsumtionsdom vid ny brottslighet (som ju utgör återfall i brott). Detta är i linje med hur vi uppfattar våra direktiv, att ge återfall en större betydelse vid påföljdsbestämningen.

Även för unga lagöverträdare bör det givetvis tillmätas betydelse vid påföljdsbestämningen, om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott. Bland annat för att det ska kunna ske en tydligare upp-trappning av ingripandegrad vid återfall föreslår vi i kapitel 27 att det ska införas två nya ungdomspåföljder; kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning.

Beträffande omyndiga lagöverträdare ingår det dock även i vårt uppdrag att föreslå hur användningen av dagsböter ska kunna slopas eller i vart fall minskas. Mot bakgrund av detta föreslår vi i avsnitt 25.6 att det ska införas ett varningsstraff som i vissa fall ska kunna dömas ut i stället för ett lågt bötesstraff. I de fall den unge återfaller i ett brott med ringa straffvärde efter att ha dömts till en ingripande ungdomspåföljd, finns det idag i många fall inte något alternativ till att döma ut ett bötesstraff. Det av oss föreslagna varningsstraffet bör i princip vara förbehållet den som första gången lagförs för brott och kan därmed som regel inte användas i sådana situationer. Intresset av att minska bötesanvändningen kan då ställas mot behovet av att reagera mot återfall i brott.

Utöver detta kan sägas att ungdomspåföljderna är – och bör förbli – mer inriktade på den enskildes behov och att utrymmet för individuella hänsynstaganden är större än för unga än för vuxna lagöverträdare.

Vår slutsats blir att konsumtionsdom bör vara möjligt även vid ny brottslighet, om den tidigare utdömda påföljden var en ungdomspåföljd.

Om det är fråga om ett brott som begåtts efter den tidigare domen ska det inte vägas in att principen om mängdreduktion hade tillämpats om en gemensam påföljd hade dömts ut för den samlade brottsligheten (se avsnitt 19.6.5 och den av oss föreslagna 29 kap. 1 a § BrB). Huruvida det tillkommande brottet vid jämförelsen är utan nämnvärd betydelse, påverkas därför väsentligt om principen om mängdreduktion ska tillämpas (se ovan) eller om det som vid ny brottslighet blir fråga om kumulation. Utrymmet för konsumtionsdom blir därför mindre vid ny än vid nyupptäckt brottslighet.

Konsumtionsdom bör även kunna meddelas om det finns särskilda skäl

I dag finns det möjlighet att döma ut en konsumtionsdom efter en tidigare dom på fängelse om det föreligger synnerliga skäl, dvs. i undantagsfall även i situationer då det inte kan anses vara brottslighet utan nämnvärd betydelse. Om den tidigare domen var sluten ungdomsvård är det däremot tillräckligt att det föreligger särskilda skäl. Som utvecklas närmare i avsnitt 10.7 anser vi att denna ventil inte behövs för vuxna lagöverträdare i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Om exempelvis en ny påföljd skulle kunna hindra en pågående resocialisering av den tilltalade, kan det istället beaktas vid frågan om det bör dömas ut ett villkorligt fängelsestraff och om, och i så fall vilken, tilläggsstraff det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med. Vad gäller unga lagöverträdare finns det däremot inte samma möjlighet att pga. starka billighetskäl döma ut en påföljd utan verkställighetsinnehåll.

Enligt vår bedömning bör dagens möjlighet att döma ut en konsumtionsdom pga. särskilda skäl när brottet begåtts innan en sluten ungdomsvård verkställts fullt ut finnas kvar. I förarbetena hänvisas bl.a. till den situationen att den unge avtjänar sluten ungdomsvård och ett kortare fängelsestraff skulle följa direkt efter utslussningsarbetet från det särskilda ungdomshemmet.⁶

Även vad gäller andra ungdomspåföljder kan det finnas situationer där en ny påföljd skulle kunna försvåra verkställigheten av en ingripande ungdomspåföljd. Som vi återger ovan förekommer det ofta att ungdomars brottslighet pga. fristreglerna i LUL behandlas i flera processer kort tid efter varandra. För särpräglade situationer bör det finnas möjlighet att meddela en konsumtionsdom även om det inte är fråga om brottslighet som är så obetydlig att den hade saknat nämnvärd betydelse vid en samlad bedömning. Det bör dock bara vara en ventilregel för speciella situationer. Det kan beträffande alla ungdomspåföljder uttryckas så att det ska krävas särskilda skäl.

Behovet av en ventilregel kan finnas även om den tillkommande brottsligheten skett efter den tidigare lagföringen. Det kan gälla exempelvis den som under verkställigheten av ungdomsövervakning enligt vårt förslag begår ett brott och en ny påföljd skulle riskera att allvarligt försvåra den rehabilitering som ligger i påföljden. Dagens reglering ger möjlighet till konsumtionsdom i sådana

⁶ Prop. 1997/98:96 s. 203.

situationer, men endast om den tidigare påföljden var sluten ungdomsvård. Motsvarande behov finns dock, som exemplet ovan visar, vid andra ungdomspåföljder. Enligt vår bedömning bör därför en sådan ventil finnas i alla fall där den unge tidigare dömts till en ungdomspåföljd och återfaller i brott, dvs. både vid ny och nyupptäckt brottslighet.

I författningskommentaren till 32 kap. 15 § BrB utvecklar vi vilka situationer särskilda skäl kan anses föreligga.

Det tillkommande brottet måste ha begåtts innan den tidigare påföljden var helt verkställd för att konsumtionsdom ska kunna meddelas

Den yttersta gränsen för att meddela ett förordnande enligt dagens reglering i 34 kap. 1 § BrB är att brottet ska ha begåtts innan den tidigare påföljden är till fullo verkställd. För de påföljder som idag omfattas av denna reglering är det tydligt och förutsebart när de är helt verkställda. Ett tidsbestämt fängelsestraff är verkställt när det har avtjänats på anstalt eller när prövotiden som följer på villkorlig frigivning har gått ut. Sluten ungdomsvård är verkställd när den i domen utsatta tiden har gått till ända, räknat från den dag den ungas tas in på ett särskilt ungdomshem. Såväl skyddstillsyn som villkorlig dom upphör när prövotiden har gått till ända.

Vad gäller andra ungdomspåföljder än sluten ungdomsvård är det inte i alla fall lika tydligt när de är helt verkställda – eftersom ingen av dem har någon lagstadgad prövotid. De av oss föreslagna påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning ska tidsbestämmas av domstolen till ett antal månader. Verkställighetens slut kan då räknas ut från när de börjat verkställas.

Vad gäller ungdomsvård och ungdomstjänst kan dock förhållandena vara olika. För ungdomsvård ska det finnas ett ungdomskontrakt eller en vårdplan, i vilken det ska anges bl.a. varaktigheten av de planerade åtgärderna. Det behöver dock inte anges någon bestämd slutdag – vilket heller knappast torde ske. När ungdomsvården är till fullo verkställd torde kunna variera beroende på hur de olika momenten fungerar för den unge, även om det ska finnas en plan för verkställigheten. För ungdomstjänst anges i domslutet hur många timmar som ska avtjänas. När dessa timmar har avtjänats är påföljden helt verkställd. Det finns dock ingen reglering av avtjänandetakten (se dock vårt förslag i avsnitt 24.4.5). Det innebär

att slutpunkten på verkställigheten kan variera betydande, även i de fall antalet timmar är desamma.

För att en konsumtionsdom ska kunna meddelas för brott som begåtts efter den tidigare domen, förutsätts att det finns en tidsgräns inom vilken brottet ska ha begåtts. Att använda sig av verkställighetens slut är inte invändningsfritt. Eftersom denna tidpunkt kan variera betydande för ungdomsvård och ungdomstjänst – utan någon direkt koppling till brottslighetens straffvärde eller den unges eget agerande – skulle det kunna anses något slumpartat om den unge kan komma att dömas till en konsumtionsdom eller inte.

Vi har övervägt om det finns andra möjligheter för att ange en ”bortre gräns” för när en ungdomspåföljd ska kunna omfatta ytterligare brottslighet. Att införa en provotid för ungdomspåföljderna bedömer vi inte som lämpligt – eftersom den i så fall måste fyllas med ett innehåll och förutsätter att ungdomspåföljdernas konstruktion ändras väsentligt. Vi har även övervägt om den unges ålder ska vara avgörande. Det skulle då kunna innebära att en konsumtionsdom kan meddelas om det nya brottet begåtts innan den unge fyllt 18 år. Det skulle dock bli en för vid reglering och inte endast träffa de undantagsfall då vi tänkt oss att konsumtionsdom ska kunna tillämpas.

Trots de nackdelar som anges ovan har vi därför stannat för att det lämpligaste är att konsumtionsdom ska kunna meddelas om det tillkommande brottet begåtts innan den tidigare påföljden är helt verkställd. En sådan reglering blir mest tydligt avgränsad och har störst möjligheter att vinna acceptans.

Rent praktisk kan denna tidpunkt klargöras av socialtjänsten genom att upplysning huruvida tidigare ungdomspåföljder har verkställts lämnas i det yttrande enligt 11 § LUL som inhämtas med anledning av den nya brottsligheten eller senare direkt till tingsrätten.

Det bör inte finnas någon möjlighet att förena en tidigare utdömd ungdomspåföljd med en förstärkningspåföljd.

Som anges ovan är det enligt nuvarande ordning möjligt att förena en tidigare utdömd villkorlig dom eller skyddstillsyn med en förstärkningspåföljd, som t.ex. dagsböter eller en föreskrift om samhällstjänst. Det ger utrymme för konsumtionsdom i situationer där

arten, straffvärdet eller den tidigare brottsligheten annars hade gjort det omöjligt.

Det kan övervägas om detsamma bör gälla för ungdomspåföljderna. Vad som ligger närmast till hands är att en tidigare utdömd ungdomsvård skulle kunna förenas med ungdomstjänst eller (den av oss föreslagna) kontaktskyldighet för unga.

En sådan ordning skulle möjliggöra en konsumtionsdom i andra fall än när den tillkommande brottsligheten är utan nämnvärd betydelse eller det annars finns särskilda skäl. Vi gör dock den bedömningen att det inte bör införas någon sådan möjlighet. Det skulle komplicera påföljdsvalet på ett onödigt sätt om det infördes ytterligare en möjlighet vid sidan av att döma särskilt till en ny påföljd. I de fall brottsligheten är så pass allvarlig att det inte anses tillräckligt att förordna att den ska omfattas av en tidigare utdömd ungdomsvård, bör domstolen i stället döma ut en ny påföljd som får verkställas parallellt med den redan utdömda.

28.3 Möjlighet att undanröja tidigare påföljd och döma ut en gemensam påföljd

Vårt förslag: Om den som dömts till ungdomsvård, ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga, ungdomsövervakning eller sluten ungdomsvård begår annat brott innan påföljden helt har verkställts, får rätten i stället för att bestämma ny påföljd för den tillkommande brottsligheten under vissa förutsättningar undanröja den tidigare utdömda påföljden och döma till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Den tidigare domen måste ha vunnit laga kraft.

Ett sådant beslut ska få meddelas endast om det finns särskilda skäl och om dom meddelas innan påföljden helt har verkställts.

Annat än en ungdomspåföljd får dömas ut endast om den tidigare påföljden är sluten ungdomsvård.

När påföljden för den samlade brottsligheten bestäms ska rätten i skäligen utsträckning ta hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av den tidigare domen.

Dagens möjligheter att undanröja en tidigare påföljd

Enligt 34 kap. 1 § BrB har rätten möjlighet att undanröja en tidigare utdömd påföljd och för samtliga brott döma till en påföljd av annan art, om det tillkommande brottet begåtts före den tidigare domen eller efter den domen men innan den till fullo är verkställd. Detta gäller i de fall den tidigare domen föranledde fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård. Det förutsätts att den tidigare påföljden har vunnit laga kraft för att ett sådant förordnande ska kunna göras. Döms den tilltalade till fängelse ska skälig hänsyn tas till vad denne undergått med anledning av den tidigare domen.

Utom vad gäller sluten ungdomsvård finns det idag ingen möjlighet att undanröja en ungdomspåföljd i en ny brottmålsprocess och döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Vi föreslår minskade möjligheter att undanröja vuxenpåföljder

I avsnitt 10.7.3.4 tar vi ställning för att ett villkorligt fängelsestraff inte ska kunna undanröjas. I stället ska enligt vårt förslag det villkorliga fängelsestraffet kvarstå oförändrat. Om det framkommer omständigheter som innebär att det kan antas att den tilltalade inte inom prövotiden kommer att fullgöra en tilläggssanktion som det tidigare villkorliga fängelsestraffet har förenats med får rätten – om det döms ut ett nytt villkorligt fängelsestraff – undanröja sanktionen och besluta om gemensamma tilläggssanktioner för båda de villkorliga fängelsestraffen. Om det däremot döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff för den tillkommande brottsligheten, kan det utgöra ett skäl att besluta att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt att det kan antas att tilläggssanktionen inte kommer att verkställas.

Våra förslag när det gäller påföljder för vuxna lagöverträdare innebär dock att det alltså ska finnas möjlighet att undanröja ett ovillkorligt fängelsestraff och döma ut en ny, gemensam påföljd.

Ungdomspåföljder bör kunna undanröjas om det finns särskilda skäl

Vi motiverar vårt ställningstagande gällande vuxna lagöverträdare bl.a. med att det innebär ett enklare och tydligare påföljdssystem med färre alternativ, om en tidigare påföljd inte undanröjs vid ny

påföljdsbestämning. Vi anser inte att det utgör något principiellt problem, och i de flesta fall heller inte något praktisk problem, att flera påföljder verkställs parallellt. Tvärtom bör varje påföljd om möjligt avtjänas fullt ut. Detta bör vara utgångspunkten även gällande ungdomspåföljder. Som vi anför ovan finns det dock situationer då det skulle vara en tydlig praktisk fördel att kunna undanröja den tidigare utdömda ungdomspåföljden och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Undanröjande bör dock kunna ske endast om det behövs för att få till en fungerande verkställighet, exempelvis att det framstår som mer eller mindre uppenbart att den först utdömda påföljden inte kommer att verkställas pga. den unges personliga förhållanden eller pga. att han eller hon i den senare processen ska dömas till en påföljd som omöjliggör sådan verkställighet. Ett undanröjande bör däremot inte kunna användas för att reagera på återfallet i skärpande riktning. Detta bör kunna uttryckas på så sätt att det ska föreligga särskilda skäl för att ett undanröjande ska kunna beslutas. Vi återkommer i författningskommentaren närmare till vad som bör anses utgöra särskilda skäl.

Den tidigare domen måste ha vunnit laga kraft.

Enligt nuvarande reglering i 34 kap. BrB förutsätts för ett undanröjande att den tidigare påföljden har vunnit laga kraft. Det finns goda skäl för en sådan ordning. Det blir uppenbara problem, bl.a. behov av en ny process pga. ändrade förutsättningar, om en påföljd som undanröjs därefter skulle kunna ändras av högre rätt. Det bör därför enligt vår mening även för ungdomspåföljderna finnas ett krav på att den tidigare domen ska ha vunnit laga kraft, för att en utdömd påföljd ska kunna undanröjas.

Undanröjande ska inte innebära någon eftergift för den unge

I de fall en tidigare ungdomspåföljd undanröjs i en process gällande tillkommande brottslighet, måste det dömas ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Ett undanröjande bör aldrig innebära att domstolen efterger reaktionen för den brottslighet som behandlades i den första processen. En förutsättning för ett undanröjande bör därför vara att den påföljd som döms ut i den

andra processen är tillräckligt ingripande för den samlade brottsligheten. I de fall det tillkommande brottet (i den andra processen) begåtts i tiden före den första domen (nyupptäckt brottslighet) ska det enligt vad vi föreslår i den nya 29 kap. 1 a § BrB beaktas att det blivit fråga om mängdreduktion om brottsligheten hade behandlats i ett sammanhang. Det innebär att det bör finnas ett större utrymme för undanröjande om det är fråga om nyupptäckt brottslighet, eftersom det samlade straffmättningsvärde som den gemensamma påföljden ska "räcka till för", inte blir lika högt (med hänsyn till mängdreduktionen).

Utom i de fall då den tidigare utdömda påföljden är sluten ungdomsvård får som gemensam påföljd endast dömas ut en ungdomspåföljd

Enligt dagens reglering finns det inga begränsningar vad gäller vilken påföljd som kan dömas ut, om exempelvis ett fängelsestraff eller en skyddstillsyn undanröjs. Det måste dock vara en påföljd av en annan art än den som undanröjs. Det innebär att det som gemensam påföljd efter ett undanröjande även kan dömas ut en ungdomspåföljd. Även vad gäller sluten ungdomsvård som undanröjs kan enligt dagens reglering såväl en vuxenpåföljd som en ungdomspåföljd dömas ut. I praktiken torde det vanligaste vara att sluten ungdomsvård undanröjs eftersom den tilltalade ska dömas till ett längre fängelsestraff för allvarlig brottslighet och det då är lämpligare att frihetsberövandet enbart sker i form av ett fängelsestraff.

Som anføres ovan måste det ske en värdering av den samlade brottsligheten efter ett undanröjande, för att den gemensamma påföljden ska vara tillräckligt ingripande. Även om ungdomspåföljderna i princip ska bestämmas utifrån brottets straffmättningsvärde, är de till sin natur annorlunda än vuxenpåföljder och mer präglade av individualprevention. Det skulle därför vara förenat med svårigheter att efter en undanröjd ungdomspåföljd döma ut ett fängelsestraff – villkorligt eller ovillkorligt – för den samlade brottsligheten. Möjligheten till undanröjande bör ses som ett sätt att praktiskt underlätta i första hand för socialtjänsten att hantera en ung lagöverträdare som lagförs vid flera tillfällen och undvika att olika påföljder inom socialtjänsten konkurrerar med varandra.

Slutsatsen blir att det efter ett undanröjande av en ungdomspåföljd bara ska vara möjligt att döma ut en ny ungdomspåföljd. Det

bör dock inte finnas någon begränsning till att det ska vara en ungdomspåföljd av annan art. I praktiken torde det i de allra flesta fall endast bli aktuellt att döma ut en annan slags påföljd, med undantag för att en undanröjd ungdomsvård kan komma att ersättas med en ungdomsvård med ett annat innehåll.

Om den tidigare påföljden var sluten ungdomsvård finns det dock inte samma problem att värdera ingripandegraden i förhållande till ett fängelsestraff. De möjligheter som finns i dag att undanröja en tidigare utdömd sluten ungdomsvård och döma ut ett fängelsestraff för den samlade brottsligheten bör därför vara kvar.

Ett beslut om undanröjande får endast meddelas innan den tidigare utdömda påföljden helt har verkställts

I dag föreskrivs i 34 kap. 7 § BrB att beslut om undanröjande av sluten ungdomsvård får ske endast om dom meddelas innan den fastställda verkställighetstiden har löpt ut. Som vi anför ovan bör ett undanröjande av en ungdomspåföljd endast kunna motiveras utifrån praktiska aspekter; att den tidigare utdömda påföljden exempelvis inte kommer att verkställas pga. den unges uppkomna situation eller är praktiskt oförenlig med en mer ingripande påföljd som är aktuell att döma ut. Dessa aspekter blir endast aktuella att beakta om den tidigare utdömda påföljden inte är till fullo verkställd. Kravet på att påföljden inte ska vara till fullo verkställd vid tidpunkten för beslutet om undanröjande, bör därför enligt vår mening gälla alla ungdomspåföljder.

När påföljden för den gemensamma brottsligheten bestäms ska rätten i skälig utsträckning ta hänsyn till vad den dömda har undergått till följd av den ursprungligen utdömda påföljden

Om en villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård undanröjs och det döms ut ett fängelsestraff, ska det tas skälig hänsyn till vad den tilltalade redan undergått till följd av den dom som undanröjs. Det kan exempelvis handla om att ett antal samhällstjänststimmar har avtjänats. Att detta ska göras även framöver om en sluten ungdomsvård undanröjs och det döms ut ett ovillkorligt fängelsestraff är självklart. Även i de fall en ungdomspåföljd undanröjs och det döms ut en annan ungdomspåföljd bör, av rättviseskäl,

beaktas vad den unge redan undergått till följd av den undanröjda påföljden. Det ligger i sakens natur att det inte går att beakta detta med någon exakthet, eftersom ungdomspåföljderna inte straffmäts med samma tydlighet som fängelse – och särskilt inte ungdomsvård. På samma sätt som görs i dag när en skyddstillsyn undanröjs bör det dock, i skälig utsträckning och på det sätt det rimligen går att göra, beaktas vad den unge redan undergått till följd av den först utdömda påföljden.

28.4 Åtgärder vid ändrade förhållanden

28.4.1 Tidigare dom ändras efter ny s.k. konsumtionsdom

Vårt förslag: Om rätten genom en s.k. konsumtionsdom har beslutat att en tidigare utdömd ungdomspåföljd ska avse även tillkommande brott och den tidigare domen därefter ändras av högre rätt, ska frågan om påföljd för den tillkommande brottsligheten prövas på nytt i domstol efter anmälan av åklagare. Detta ska bara kunna ske om konsumtionsdomen har vunnit laga kraft.

Möjligheterna att meddela en s.k. konsumtionsdom enligt gällande rätt och förordna att en tidigare utdömd dom på fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård ska avse ytterligare brott, förutsätter inte att den först utdömda påföljden har vunnit laga kraft (till skillnad från vad som gäller för ett undanröjande). Om den först utdömda påföljden ändras efter det att den kommit att avse ytterligare brottslighet, kan förutsättningarna för påföljdsbestämningen sägas ha ändrats i betydande omfattning. Exempelvis kan den tilltalade frikännas från den brottslighet som föranledde den först utdömda påföljden. Påföljden kan också ändras till en påföljd av annan art. Att låta en dom kvarstå som förordnar att en tidigare utdömd påföljd ska avse den nya brottsligheten samtidigt som den påföljden inte längre existerar, är inte rimligt. Om den först utdömda påföljden upphävs eller ändras i högre rätt innan den senare domen vunnit laga kraft, kan den uppkomna situationen rättas till genom att åklagaren överklagar den senare domen. Denna möjlighet står dock inte till buds om den senare domen hinner vinna laga kraft innan den tidigare ändras.

För dessa situationer finns det idag i 34 kap. 10 § första stycket BrB en särskild reglering. Har genom lagakraftvunnen dom förordnats, att fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller sluten ungdomsvård som dömts ut i tidigare mål ska avse ytterligare brott, och ändras den tidigare påföljden av högre rätt genom dom som vinner laga kraft, ska frågan om påföljd för sagda brott efter anmälan av åklagare på nytt prövas i domstol.

I avsnitt 10.7 föreslår vi att det ska vara möjligt att under vissa förutsättningar meddela en konsumtionsdom såväl efter villkorligt som ovillkorligt fängelse. Vi föreslår att de möjligheter som finns att ta upp frågan om påföljd på nytt på det sätt som i dag föreskrivs i 34 kap. 10 § första stycket BrB ska gälla även fortsättningsvis i de fall då ett fängelsestraff (villkorligt eller ovillkorligt) fått omfatta tillkommande brottslighet.

Även om den först utdömda påföljden var en ungdomspåföljd framstår det som nödvändigt att det finns möjlighet att ta upp frågan om påföljd på nytt, om själva förutsättningarna för valet av konsumtionsdom undanrycks. Detta gäller redan idag om den först utdömda påföljden var sluten ungdomsvård. Vi gör den bedömningen att motsvarande reglering bör införas gällande samtliga ungdomspåföljder.

28.4.2 Tidigare dom ändras efter det att den domen beaktats vid ny påföljdsbestämning

Vårt förslag: Den nuvarande regeln om att en påföljdsfråga kan prövas på nytt om tiden för sluten ungdomsvård bestämts med beaktande av att det varit fråga om nyupptäckt brottslighet och den tidigare domen därefter ändras ska finnas kvar.

Vår bedömning: Någon motsvarande regel bör inte införas för övriga ungdomspåföljder.

Om det i en senare process behandlas brott som begåtts innan en tidigare dom börjat verkställas ska det enligt gällande reglering iakttas att straffen, med beaktande av principen om mängdreduktion, inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten om brotten hade prövats vid samma rättegång. Denna princip följer enligt gällande rätt av regleringen i 34 kap. 3 § andra stycket BrB (när påföljden bestäms till fängelse) och 34 kap.

7 § andra stycket BrB (när påföljden bestäms till sluten ungdomsvård).

Vi föreslår i avsnitt 19.6.5. att detta i stället ska regleras i anslutning till den allmänna bestämmelsen om bestämmande av straffvärde, i en ny 29 kap. 1 a § BrB. Till skillnad från vad som gällt tidigare ska bestämmelsen endast gälla i de fall brottsligheten i den senare processen skett före den tidigare domen (dvs. inte längre före att den börjat verkställas). Bestämmelsen ska även vara tillämplig vid bestämmande av ungdomspåföljder (se avsnitt 23.2.2).

Om domstolen beaktar att det är fråga om nyupptäckt brottslighet och exempelvis bestämmer fängelsestraffet till ett lägre antal månader än vad som hade varit fallet om brottsligheten inte skett i tiden före en tidigare lagföring, ändras förutsättningarna för detta beslut om den först utdömda påföljden därefter ändras av högre rätt. Detta gäller både om det första åtalet helt ogillas av högre rätt och om påföljden ändras i lindrande riktning. I de fall påföljdsbestämningen i den första processen har påverkat påföljdsbestämningen i den andra processen finns det enligt gällande reglering en möjlighet att korrigera förhållandena.

Vi föreslår att möjligheterna att pröva frågan om påföljd med anledning av ändrade förhållanden ska gälla även i ett system med villkorligt fängelse. Oavsett om det är ett villkorligt eller ett ovillkorligt fängelsestraff som bestämts med beaktande av mängdreduktionen, ska påföljdsfrågan kunna tas upp på nytt om den tidigare dom som föranlett den bedömningen därefter ändras av högre rätt.

Även om det torde vara ovanligt att det sker en sådan omprövning av en utdömd slutet ungdomsvård som idag möjliggörs enligt 34 kap. 10 § andra stycket BrB, gör vi bedömningen att den regleringen bör finnas kvar. Vad gäller övriga ungdomspåföljder kan det vara förenat med betydande svårighet att värdera i vilken omfattning domstolen tagit hänsyn till mängdreduktionen. Detta gäller särskilt ungdomsvård. Det framstår heller inte som särskilt angeläget att kunna korrigera redan utdömda ungdomspåföljder. Tvärtom skulle det i många fall vara olyckligt att riva upp påföljdsvalet. Detta gäller särskilt om valet av påföljd gjorts utifrån en behovsbedömning.

Vi gör därför den bedömningen att den möjlighet som finns att ompröva en tidigare utdömd slutet ungdomsvård inte bör gälla övriga ungdomspåföljder men däremot finnas kvar gällande slutet ungdomsvård.

28.4.3 Domstol har inte beaktat tidigare utdömd påföljd när det tillkommande brottet har skett i tiden före den tidigare domen

Vårt förslag: Om det, när en dom på sluten ungdomsvård ska verkställas, visar sig att den dömda begått brottet före det att en påföljd som han eller hon dömts till för något annat brott har dömts ut, är det nya brottet ett nyupptäckt brott vilket enligt 29 kap. 1 a § stycket BrB ska beaktas när påföljdsbestämningen vid den senare lagföringen görs. Om det inte framgår av den senare domen att något sådant beaktande har skett ska, sedan domarna vunnit laga kraft, domstol efter anmälan av åklagare med tillämpning av 29 kap. 1 a § BrB bestämma vad den dömda ska undergå till följd av den sist meddelade domen.

Vår bedömning: Någon motsvarande reglering bör inte införas om den tidigare påföljden är någon annan ungdomspåföljd än sluten ungdomsvård.

Om domstolen förbisett att ett brott skett innan en tidigare dom börjat verkställas och sålunda inte beaktat principerna om mängdreduktion när påföljden bestämts till fängelse eller sluten ungdomsvård, finns det enligt gällande rätt en möjlighet till omprövning av den utdömda påföljden.

Detta regleras i 34 kap. 10 § andra stycket BrB. Visar det sig, när en dom på fängelse på viss tid eller på sluten ungdomsvård ska verkställas, att den dömda begått brottet innan en påföljd som han dömts till för något annat brott börjat verkställas, och framgår det inte av domarna att den andra påföljden har beaktats, ska, sedan domarna vunnit laga kraft, domstol efter anmälan av åklagare bestämma vad den dömda ska undergå till följd av den dom som sist ska verkställas.

I de fall domstolen dömer till sluten ungdomsvård och då underlåter att beakta principerna om mängdreduktion, bör dagens möjlighet till omprövning av påföljden finnas kvar.

Även vid bestämmande av andra ungdomspåföljder ska domstolen enligt våra förslag beakta om det är ett nyupptäckt brott och bedöma vad den gemensamma påföljden hade blivit, med beaktande av principen om mängdreduktion, om det hade dömts ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Det säger sig självt att det endast kan bli fråga om skälighetsbedömningar och att

genomslaget av en sådan bedömning kan bli tydligast för mer kvantitativt mätbara påföljder. Även om det ska göras ett sådant beaktande vid samtliga ungdomspåföljder, framstår det som mindre angeläget att i efterhand kunna korrigera en underlåtenhet att beakta principen om mängdreduktion, jämfört med om det är fråga om en frihetsberövande påföljd. Det skulle förutsätta ett nytt påföljdsval och föranleda komplicerade frågor om hur påföljdsvalet ska göras vid en omprövning. Vi gör därför den bedömningen att möjligheterna till en sådan omprövning även framöver bara bör gälla då påföljden bestämts till slutet ungdomsvård.

28.4.4 Övriga frågor

Vår bedömning och vårt förslag: Den särskilda regleringen beträffande ungdomstjänst som i dag finns i 34 kap. 8 § BrB behövs inte i och med övriga regler som vi föreslår. Den kan därför utmönstras.

Bakgrund

Beträffande ungdomstjänst finns det en särskild regel i 34 kap. 8 § BrB. Har den som dömts till ungdomstjänst begått annat brott innan påföljden börjat verkställas, ska rätten, om påföljden även för detta brott bestäms till ungdomstjänst, vid bestämmande av antalet timmar ungdomstjänst, så långt möjligt, iaktta att detta antal tillsammans med det antal timmar som tidigare dömts ut inte överstiger det antal timmar som skulle ha bestämts som gemensam påföljd för brotten.

Regeln förutsätter således att det döms särskilt till en ny ungdomstjänst för den tillkommande brottsligheten, men att antalet timmar som döms ut i vissa fall anpassas.

Att domstolen så långt möjligt ska beakta det tidigare antalet utdömda timmar ungdomstjänst när ungdomstjänst åter väljs som påföljd, syftar enligt förarbetena till att undvika oskäliga resultat.⁷ Bestämmelsen innebär dels att domstolen ska göra en bedömning av hur många timmar ungdomstjänst som skulle ha dömts ut om ungdomstjänst utgjort en gemensam påföljd för brotten i båda

⁷ Prop. 2005/06:165 s. 136 f.

domarna, dels får utrymme att döma till ungdomstjänst även om det sammanlagda antalet timmar skulle överstiga det högsta antalet timmar ungdomstjänst som kan dömas ut vid ett tillfälle som gemensam påföljd (dvs. 150). Det senare bör dock enligt förarbetena sällan komma i fråga och främst aktualiseras om det är en förutsättning för att döma till ungdomsvård. Lagrådet hade föreslagit att det antal timmar som döms ut i den förra och senare processen inte skulle kunna överstiga det antal som skulle ha bestämts som gemensam påföljd för brotten.⁸

Ett annat skäl för denna begränsningsregel anfördes i Ungdomsbrottsutredningens betänkande som låg till grund för denna bestämmelse. Utredningen anförde i betänkandet att förslaget föranleddes av att det bedöms som mindre lämpligt att en ung person ska utföra mer än 150 timmar ungdomstjänst, inte minst på grund av svårigheterna för socialtjänsten att administrera ett stort antal ungdomstjänsttimmar.⁹

Det saknas med våra förslag behov av den särskilda regeln i 34 kap. 8 § BrB

Att domstolen utifrån rättviseskäl ska göra en bedömning av vad som skulle ha dömts ut som gemensam påföljd, om den i en senare process behandlar brottslighet som begåtts innan den tidigare domen, anser vi bör gälla generellt för alla ungdomspåföljder (se avsnitt 23.2.2). Detta regleras enligt de förslag vi lämnar i 29 kap. 1 a § och 30 kap. 5 § BrB. Som vi utvecklar i avsnitt 19.6.5 bör dock detta endast gälla brott som begåtts innan den tidigare domen och inte, som idag, innan den tidigare påföljden börjat verkställas. Med undantag för denna begränsning uppnås det som åsyftas i 34 kap. 8 § BrB, att det i en senare process ska beaktas vad som hade blivit resultatet om brotten hade behandlats i ett sammanhang, genom den generella reglering som vi föreslår.

Utöver detta syftar regeln i 34 kap. 8 § BrB till att begränsa det antal timmar ungdomstjänst som samtidigt kan bli föremål för verkställighet. Vi delar den bedömning som Ungdomsbrottsutredningen gjorde, att det kan vara olämpligt om den unge har att samtidigt verkställa betydligt mer än 150 timmars ungdomstjänst. Enligt vår bedömning kan det dock undvikas genom påföljdsvalet i den senare

⁸ A. prop. s. 220.

⁹ SOU 2004:122 s. 682.

processen. Enligt de förslag vi lämnar i kapitel 27 ska det införas två nya påföljder för unga lagöverträdare, kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Om den unge redan har att avtjäna ett stort antal timmar ungdomstjänst bör det anses som en olämplig påföljd att döma ut ytterligare ett stort antal timmar. I sådana fall kan kontaktskyldighet för unga väljas i stället för ungdomstjänst. Om det är fråga om återfall i allvarligt brottslighet (vilket det alltid är när det kommer i fråga att döma ut ett stort antal timmar ungdomstjänst) kan det också bli fråga om att reagera på återfallet genom att döma ut den mer ingripande påföljden ungdomsövervakning.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att det inte finns behov av den angivna regeln i 34 kap. BrB angående ungdomstjänst. Den bör således utmönstras i det system vi föreslår.

28.5 Gemensam hantering vid talan om undanröjande

Våra förslag: Talan om undanröjande av ungdomspåföljd får tas upp av den domstol som dömt ut påföljden, den domstol där brottmål mot den dömde är anhängigt, domstolen i den ort där den dömde mera varaktigt uppehåller sig eller den domstol där en talan om undanröjande av en annan ungdomspåföljd gällande den dömde redan är anhängiggjord.

Om domstolen undanröjer mer än en ungdomspåföljd får det bestämmas en ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Bakgrund

I nuvarande 32 kap. 4 § BrB¹⁰ anges att rätten under vissa förutsättningar kan undanröja en ungdomspåföljd genom en särskild talan av åklagare. I första stycket regleras möjligheterna till undanröjande pga. den unges misskötsamhet. Om den unge 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

¹⁰ Enligt vårt förslag finns bestämmelsen i 32 kap., 10 § BrB.

på talan av åklagare undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta.

I andra stycket i bestämmelsen regleras möjligheten till undanröjande av annat skäl än den unges misskötsamhet. Till skillnad från vad som gäller enligt första stycket är det möjligt enligt detta stycke att undanröja även en ungdomsvård som förenats med en vårdplan. Om den planerade vården eller de planerade åtgärderna vid en ungdomsvård inte kommer till stånd eller i väsentlig grad kommit att avvika från vad som planerats i ungdomskontraktet eller vårdplanen får rätten, på talan av åklagare, undanröja annan påföljd än böter och bestämma ny påföljd för detta. Detsamma gäller om, av annat skäl än som anges i första stycket, en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid.

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 i kombination till ungdomsvård.

Med ny påföljd menas en påföljd som i något avseende skiljer sig från den tidigare påföljden. En ny påföljd kan således vara en ny ungdomsvård med ett annorlunda utformat ungdomskontrakt. Det är också möjligt att meddela en annan påföljd, exempelvis skyddstillsyn.¹¹

Fråga om åtgärd enligt 32 kap. 4 § BrB, dvs. talan om undanröjande, ska enligt 38 kap. 3 § första stycket BrB tas upp av den rätt som först avgjort det mål där den ungdomsvård eller ungdomstjänst som avses med undanröjandetalan har dömts ut. I tredje stycket i samma bestämmelse anges att ett sådant mål också får tas upp av en domstol där brottmål mot den dömde är anhängigt, eller av rätten i den ort där den dömde mera varaktigt uppehåller sig, om rätten med hänsyn till utredningen samt kostnader och andra omständigheter finner det lämpligt.

Vi föreslår i kapitel 27 att det ska införas två nya ungdomspåföljder; kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Vi föreslår i avsnitt 27.7.3.3 respektive 27.7.5.16 att dessa påföljder ska omfattas av det regelverk gällande undanröjande som beskrivs ovan.

¹¹ Prop. 2005/06:165 s. 134 f.

Reglerna om undanröjande vid en ny lagföring bör ge förutsättningar för en rationell samordning

Det är en inte ovanlig situation att den som är föremål för en talan om undanröjande av en ungdomspåföljd på nytt blir åtalad för brott. Tidigare har det inneburit problem att frågan om undanröjande inte har kunnat hanteras i den nya brottmålsprocessen. Genom de ändringar vi föreslår ovan i avsnitt 28.3 blir det möjligt att i ett brottmål undanröja en tidigare utdömd ungdomspåföljd och döma till en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Genom detta blir det möjligt att samordna förfarandena på sätt som i dag sker när det förs en talan om undanröjande av skyddstillsyn på grund av misskötsamhet samtidigt som den dömde är föremål för åtal på nytt. Vanligtvis torde domstolen kalla till förhandling vid samma tillfälle för såväl åtalet som undanröjande-frågan. I de fall skyddstillsynen undanröjs i brottmålet med stöd av 34 kap. 1 § BrB kan den särskilda talan om undanröjande av skyddstillsynen återkallas och skrivas av. I annat fall kan den hanteras i anslutning till brottmålsförhandlingen.

En sådan samordning förutsätter att både målet om undanröjande och det nya brottmålet handläggs vid samma domstol. Genom vad som föreskrivs i 38 kap. 3 § tredje stycket BrB kan, som anges ovan, mål om undanröjande tas upp av en domstol där brottmål mot den dömde är anhängigt. Denna möjlighet kommer enligt våra förslag gälla framöver för ungdomspåföljder.

Även olika mål om undanröjande av ungdomspåföljder bör kunna samordnas

Som anges ovan blir det genom våra förslag möjligt att samordna en talan om undanröjande och hanteringen av ett nytt brottmål. Om det finns särskilda skäl ska enligt förslaget en tidigare utdömd ungdomspåföljd kunna undanröjas, exempelvis om det behövs för att få till en fungerande verkställighet.

En annan situation som kan uppkomma är att det samtidigt förs talan om undanröjande av mer än en ungdomspåföljd, utan att den unge är föremål för något nytt åtal. I praktiken torde det mycket sällan vara fler än två sådana mål som är aktuella samtidigt.

I sådana fall kan de olika målen, enligt vad som följer av 38 kap. 3 § BrB, inte alltid handläggas vid samma domstol.

Om domstolen som tagit upp den första talan inte är den domstol där påföljden som behandlas i den andra processen har dömts ut, kan inte huvudregeln i 38 kap. 3 § första stycket BrB tillämpas. Om inte heller den domstol som redan tagit upp en talan om undanröjande utgör rätten på den ort där den unge mera varaktigt uppehåller sig, saknas det möjlighet att ta upp det andra misskötsamhetsmålet vid den domstol som redan har att hantera ett sådant mål mot den unge.

Enligt vår mening utgör detta en onödig begränsning som i vissa fall kan hindra en rationell och ändamålsenlig handläggning. Om det redan pågår en talan om undanröjande av en ungdomspåföljd bör ett nytt sådant mål gällande samma person alltid kunna tas upp av den domstol som handlägger det första målet. Detta bör gälla oavsett om det är fråga om påföljder av samma slag (antingen ungdomsvård, ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga eller ungdomsövervakning) eller om det är olika slag av ungdomspåföljder.

En regel om detta bör tas in i 38 kap. 3 § BrB.

Om mer än en ungdomspåföljd undanröjs bör rätten kunna bestämma en ny gemensam påföljd för den samlade brottsligheten

Som anges ovan följer det av 32 kap. 4 § BrB att rätten – om förutsättningar finns enligt första eller andra stycket – får undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta. Det kan inte anses följa av lagtexten att rätten kan undanröja mer än en tidigare utdömd ungdomspåföljd och döma ut en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten. Inte heller framgår det av förarbetena till 1999 eller 2007 års reformer¹² att detta skulle ha varit avsikten med lagstiftningen.

Om det pågår talan om undanröjande av mer än en ungdomspåföljd bör handläggningen, som anges ovan, kunna samordnas. Om det finns skäl att undanröja samtliga de utdömda påföljderna (sannolikt mycket sällan fler än två i praktiken) är enligt vår mening den lämpligaste ordningen att det möjliggörs för rätten att ersätta dessa med en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Genom ett sådant förfarande kan frågan hanteras rationellt och en påföljd som kan antas kunna komma att verkställas ersätta de

¹² Prop. 1997/98:96 och prop. 2005/06:165.

tidigare utdömda påföljderna. Det bör sakna betydelse om det är påföljder av samma slag (antingen ungdomsvård, ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga eller ungdomsövervakning) eller om det är olika slag av ungdomspåföljder som är föremål för undanröjande.

Det bör – såsom redan följer av dagens lagstiftning – vara möjligt att som ny påföljd välja även annat än en ungdomspåföljd. Detta kan givetvis endast göras om övriga förutsättningar för ett sådant påföljdsval är uppfyllda.

I likhet med vad som sägs ovan i avsnitt 28.3 om undanröjande av tidigare utdömd påföljd i en ny brottmålsprocess, bör inte beslut om undanröjande innebära att domstolen efterger reaktionen på den brottslighet som behandlats i de olika processerna. Om rätten beslutar om undanröjande ska, när den nya påföljden bestäms, hänsyn tas till vad den dömde har undergått till följd av de undanröjda påföljderna (32 kap. 4 § tredje stycket BrB). Med beaktande även av detta bör den nya påföljden som ersätter de undanröjda påföljderna vara tillräckligt ingripande för den samlade brottsligheten.

29 Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år

29.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen och påföljdsvalet eller i något av dessa avseenden och i så fall lämna förslag till ändringar. Om det anses påkallat, kan en särreglering i något hänseende föreslås. En särreglering får också föreslås i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff. Dessutom ska vi enligt direktiven analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske och vid behov föreslå förändringar.

29.2 Gällande rätt

29.2.1 Påföljdsalternativ

Lagöverträdare som fyllt 18 år men inte 21 år vid tidpunkten för lagföringen kan dömas till samma slag av påföljder som andra myndiga lagöverträdare. Den enda begränsning som föreligger gäller längden av ett fängelsestraff kopplad då till åldern vid brottstidpunkten. Den som begått ett brott innan 21 års ålder kan inte dömas till livstids fängelse. Huvudregeln är att svårare straff än tio års fängelse inte kan dömas ut. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet kan fängelse i högst 14 år dömas ut (29 kap. 7 § BrB).

Den lagöverträdare som är mellan 18 och 20 år vid lagförings-tidpunkten kan under vissa förhållanden dömas till de särskilda påföljderna innebärande överlämnande till särskild vård för unga (32 kap. BrB). Enligt 32 kap. 1 § kan den som är under 21 år dömas

till ungdomsvård, om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:53) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Den som är över 18 år och under 21 år vid lagföringen får enligt 32 kap. 2 § dömas till ungdomstjänst, dock endast om det finns särskilda skäl till det. Särskilda skäl kan enligt förarbetena vara att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet¹. Den som är mellan 18 och 20 år kan även i vissa fall dömas till slutna ungdomsvård i stället för fängelse. Det förutsätter enligt 32 kap. 5 § att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Tillämpningen av slutna ungdomsvård utgår sålunda helt från åldern vid brottet. Den tilltalades ålder vid lagföringen kan dock enligt bestämmelsen innebära att det finns särskilda skäl att välja fängelse i stället för slutna ungdomsvård som påföljd.

29.2.2 Straffmätning och påföljdsval

Det finns tre bestämmelser i kapitlen om straffmätning och påföljdsval, som helt eller delvis tar sikte på lagöverträdare i ålderskategorin 18–20 år.

29.2.2.1 Beaktande av bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga vid bestämmande av straffvärde

I 29 kap. 3 § BrB föreskrivs vissa omständigheter som ska beaktas särskilt som förmildrande vid bedömningen av straffvärdet. I 3 p anges som en sådan förmildrande omständighet att den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Om det är påkallat med hänsyn till brottets straffvärde, får det enligt 29 kap. 3 § 2 st. BrB dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

29.2.2.2 Beaktande av ungdom vid straffmätningen

Har någon begått brott innan han eller hon har fyllt 21 år, ska enligt 29 kap. 7 § BrB dennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till ett lindrigare straff än vad som

¹ Prop. 2005/06:165 s. 132.

är föreskrivet för brottet. I andra stycket i bestämmelsen finns en särskild reglering som tar sikte på brott med livstids fängelse i straffskalan. För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år får inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 §, får det dock dömas till fängelse i högst 14 år.

29.2.2.3 Beaktande av ungdom vid påföljdsvalet

I 30 kap. 5 § BrB finns regler om påföljdsvalet för personer som begått brott innan de fyllt 21 år. I första stycket regleras de fall då brottet skett innan den tilltalade hade fyllt 18 år. I dessa fall får rätten döma till fängelse bara om det finns synnerliga skäl. I andra stycket behandlas fall då gärningsmannen hade fyllt 18 år men inte 21 år vid tidpunkten för brottet. Rätten får döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

29.3 Bakgrund till gällande rätt

29.3.1 Beaktande av bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga vid bestämmande av straffvärdet

Regleringen i 29 och 30 kap. BrB infördes genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120). Enligt reformen ska utgångspunkten för straffmätningen vara brottets straffvärde. Faktorer som är särskilt försvårande eller förmildrande vid bedömningen av straffvärdet anges genom en exemplifierande uppräknings². Dessa faktorer behandlades närmare i specialmotiveringen³. Där angavs gällande 29 kap. 3 § p 3 BrB att bristande utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga kanske främst förekommer hos yngre personer men naturligen även kan förekomma hos äldre. Bestämmelsen var enligt motiven avsedd att tillämpas med stor försiktighet, vilket markerades med att det enligt den ursprungliga lagtexten skulle röra sig om *uppenbart* bristande utveckling. Att någon rent allmänt är omdömeslös, vilket enligt propositionen torde kunna sägas om många som

² Prop. 1987/88:120 s. 43.

³ A. prop. s. 86.

begår brott, är inte skäl för att tillämpa bestämmelsen. Enligt specialmotiveringen kompletteras denna punkt av 29 kap. 7 § BrB (bestämmelsen om straffmätning) som ”tillåter ett allmänt hänsynstagande till låg ålder”.

Bestämmelsen ändrades senast genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2010 (prop. 2009/10:147). Utrymmet för att beakta såväl försvårande som förmildrande omständigheter vidgades genom att vissa s.k. kvalificerande rekvisit i 29 kap. 2 och 3 §§ BrB slopades. Vad gäller p 3 i 3 § innebar det att rekvisitet ”uppenbart” utgick. I förarbetena redovisades en kartläggning som Åklagarmyndigheten hade gjort, vilken utvisade att försvårande eller förmildrande omständigheter sällan återopas i domskälen. Enligt regeringen måste straffvärdet kunna bedömas på ett mer nyanserat sätt, med beaktande av samtliga omständigheter.⁴ Ändringarna syftade därför till att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen av brott i allmänhet.

Lagrådet hade vid sin granskning tagit upp ändringen i p 3. Lagrådet ifrågasatte om det var lämpligt att utvidga tillämpningsområdet genom att ta bort rekvisitet ”uppenbart”. Lagrådet hänförde sig till vad som hade uttalats 1989 vid införandet av bestämmelsen; att den var avsedd att tillämpas med stor försiktighet (se ovan). Enligt Lagrådet mening innebar den föreslagna ändringen en avsevärd utvidgning av regelns tillämpningsområde, bl.a. eftersom brottslighet ofta kan antas hänga samman med omdömeslöshet. Lagrådet pekade på den allmänna regeln om strafflindring för yngre personer i 29 kap. 7 § BrB. Enligt Lagrådet uppkom frågan om avsikten med den föreslagna ändringen var att åstadkomma en generell ytterligare nedsättning av straffen för ungdomar. Regeringen, som i propositionen vidhöll sitt förslag, anförde att någon avsevärd utvidgning av tillämpningsområdet inte var avsedd. Enligt propositionen borde utrymmet för att beakta bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga dock utvidgas något. Det kunde enligt regeringens mening ske genom den föreslagna ändringen.⁵ I författningskommentaren behandlades tillämpningsområdet närmare enligt följande:⁶

Enligt tredje punkten ska beaktas om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Ordet uppenbart före uppräkningsen har slopats. En

⁴ Prop. 2009/10:147 s. 28.

⁵ A. prop. s. 30.

⁶ A. prop. s. 45.

förutsättning för att punkten ska vara tillämplig är att det finns ett orsakssamband mellan det brottsliga handlandet och bristen. Handlandet ska ha stått i samband med och påverkats av bristen. Med bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga avses en avvikelse från vad som får anses vara normalt för med den tilltalade jämförbara personer. Sådan omdömeslöshet som i allmänhet kan sägas ligga i att någon begått ett brott är inte tillräcklig. Punkten är inte heller generellt tillämplig så snart yngre personer har begått brott. Att ungdom i allmänhet ska beaktas vid straffmätningen följer i stället av 7 §. Punkten kan t.ex. vara tillämplig för en ung lagöverträdare när hans eller hennes utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga varit bristande jämfört med andra i samma ålder och det funnits ett samband mellan denna brist och brottet.

Någon ändring gjordes inte i andra stycket, enligt vilket det får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om det är påkallat med hänsyn till brottets straffvärde. I författningskommentaren anfördes dock att tillämpningen av andra stycket bör öka något som en följd av att utrymmet enligt första stycket att beakta förmildrande omständigheter vidgas.

29.3.2 Beaktande av ungdom vid straffmätningen

Bestämmelsen om beaktande av ungdom vid straffmätningen återfanns i BrB ursprungligen i 33 kap. 4 §. Propositionen (prop. 1962:10) grundade sig på Strafflagsberedningens betänkande Skyddslag (SOU 1956:55). Bestämmelsen hade vid balkens tillkomst följande lydelse.

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat. Lindrigare straff må ock, om särskilda skäl äro därtill, bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.

Om synnerliga skäl äro därtill och hinder uppenbarligen ej möter av hänsyn till allmän laglydnad, må jämväl i annat fall ådömas lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Finnes på grund av särskilda omständigheter uppenbart, att påföljd för brottet ej är erforderlig, må påföljd helt eftergivvas.

Bestämmelsen tog sålunda ursprungligen enligt sin ordalydelse sikte endast på möjligheten att underskrida straffminimum eller helt efterge påföljd i särskilda fall. Bestämmelsen gällde dels för personer som hade begått brott innan 18 års ålder, dels för sådana som begått brott under inflytande av själslig abnormitet och dels i andra fall om synnerliga skäl förelåg. I förarbetena pekade

departementschefen på att det vid sidan av de särskilda regler som infördes om underskridande av straffskalan inte fanns något större utrymme för avvikelser från straffskalorna. I enstaka fall skulle det dock kunna uppkomma sådana situationer.⁷ För dessa situationer var andra stycket i bestämmelsen avsedd. Att det överhuvudtaget bibehölls en möjlighet att underskrida straffskalan pga. ungdom motiverades med att det till skillnad från Strafflagsberedningens förslag om att fängelsestraff helt skulle förbjudas för lagöverträdare under 18 år inte fanns något absolut förbud mot fängelse i propositionen. Det syntes därför enligt departementschefen motiverat att behålla en bestämmelse motsvarande den dåvarande strafflagen. Någon särskild diskussion gällande åldersgränsen 18 år fördes inte.

Beträffande den allmänt tillämpbara regeln om underskridande av straffskalan, som infördes i andra stycket, anförde departementschefen att tillämpningen borde vara mer restriktiv än vad lagberedningen hade angivit. Enligt departementschefen skulle sådant som exempelvis gärningsmannens ”ungdom eller bristande omdöme” inte i och för sig kunna motivera straffnedsättning eller påföljdseftergift.⁸

I 33 kap 4 § 1 st. första meningen BrB föreskrevs sålunda att, om någon begått brott innan han fyllt 18 år, efter omständigheterna fick ådömas lindrigare straff än som var stadgat för brottet. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1980 avskaffades såväl ungdomsfängelse som institutet anstaltsbehandling vid skyddstillsyn (prop. 1978/79:212). Samtidigt höjdes nämnda åldersgräns i 33 kap. 4 § BrB till 21 år, dvs. tillämpningsområdet vidgades till äldre lagöverträdare än vad som ursprungligen gällde. Denna åtgärd avsåg att motverka olägenheter som annars kunde uppkomma genom reformen.

Departementschefen instämde i Ungdomsfängelseutredningens bedömning i betänkandet Tillsynsdom (SOU 1977:83) som låg till grund för 1980 års lagändringar att ungdomsfängelse i en del fall hade medfört kortare frihetsberövande än vad ett alternativt fängelsestraff skulle ha medfört. Det ledde till slutsatsen att åldersgränsen för att tillämpa en ungdomsreduktion i 33 kap. 4 § borde höjas i anslutning till att ungdomsfängelsepåföljden avskaffades.⁹

Vidare framhölls i propositionen att höjningen av åldersgränsen kunde komma att medföra en viss generell sänkning av straff-

⁷ NJA II 1962 s. 515.

⁸ NJA II 1962 s. 516.

⁹ Prop. 1978/79:212 s. 65.

nivåerna för ungdomar i åldern 18–20 år. En sådan utveckling låg enligt departementschefens mening i linje med de strävanden som fanns att – framför allt beträffande yngre lagöverträdare få till stånd en ordning som innebar att frihetsberövandena blev kortare och mera sällan förekommande.¹⁰

Några remissinstanser hade förordat en högre åldersgräns än 21 år (23 eller 25 år). Departementschefen fann dock den av utredningen föreslagna gränsen om 21 år lämplig, eftersom en högre åldersgräns skulle innebära att bestämmelsen snarare fick karaktär av huvudregel i stället för att vara en undantagsbestämmelse.

Den nuvarande bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB infördes genom 1989 års påföljdsreform (1987/88:120). I förarbetena framfördes att den bestämmelse som då återfanns i 33 kap. 4 § 1 st BrB i huvudsak överfördes oförändrad till 29 kap. I författningskommentaren anfördes att det för lagöverträdare i åldersgruppen under 21 år ska tas särskild hänsyn till åldern.¹¹ Bestämmelsen tar enligt motiven sikte på låg ålder som en allmän grund som ska beaktas i sänkande riktning vid straffmätningen och detta även inom den normala straffskalan. Vidare påpekades att det inte krävs att gärningsmannens låga ålder på något sätt har påverkat hans handlande, jämfört med straffvärdebestämmelsen i 29 kap. 3 § 3 p där ett sådant samband förutsätts. Enligt motiven var avsikten att ålder under 21 år rent allmänt skulle leda till lägre fängelsestraff än som normalt döms ut för en gärning.

Såväl lagtexten som författningskommentaren anslöt nära till Fängelsestraffkommitténs betänkande som lagförslagen grundande sig på i denna del (SOU 1986:14). I betänkandet anfördes att det hade ansetts nödvändigt att ange en fast åldersgräns och avfatta bestämmelsen ”kategoriskt” för att uppnå målet att ålder under 21 år rent allmänt skulle leda till lägre fängelsestraff än vad som annars hade dömts ut.¹² I betänkandets författningskommentar anfördes vidare; ”Klart är dock att även för den som är något över 21 år bör åldern kunna påverka straffmätningen, dock utan möjlighet att underskrida straffskalan för brottet”. Denna del av betänkandet återkom dock inte i propositionen.

Bestämmelsen ändrades senast genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2009 (prop. 2008/09:118). Tidigare hade bestämmelsen endast innehållit ett förbud mot att döma ut livstids

¹⁰ A. prop. s. 65.

¹¹ Prop. 1987/88:120 s. 97.

¹² SOU 1986:14 s. del 2 s. 455.

fängelse för brott någon begått före 21 års ålder. I praktiken innebar det en maximigräns för ett enskilt brott på tio års fängelse. Genom ändringen möjliggjordes i de fall livstid finns i straffskalan tidsbestämda straff på maximalt 14 år för brott någon begått före 21 års ålder.

I författningskommentaren anfördes att höjningen inte var avsedd att påverka bestämmelserna i första stycket om beaktandet av den tilltalades ungdom vid straffmätningen. Inte heller var den avsedd att förändra straffmätningen för brott med högst tio år i straffskalan.¹³

29.3.3 Beaktande av ungdom vid påföljdsvalet

Bestämmelsen om beaktande av ungdom vid påföljdsvalet återfanns i BrB ursprungligen i 26 kap. 4 § första och andra styckena och hade då följande lydelse.

Den som är under aderton år må ej dömas till fängelse, med mindre synnerliga skäl äro därtill.

Fängelse må ådömas den som fyllt aderton men ej tjugoett år allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd.

Fängelse på livstid må ej ådömas för brott som någon begått innan han fyllt aderton år.

Bestämmelsen föreskrev egentligen inte någon restriktivitet i fråga om användningen av frihetsberövande straff för åldersgruppen 18-20 år. För lagöverträdare i den ålderskategorin fanns förutom fängelse även skyddstillsyn med anstaltsbehandling och ungdomsfängelse. Bestämmelsen gav i stället närmast uttryck för att skyddstillsyn med anstaltsbehandling skulle ha företräde framför ett kort fängelsestraff och ungdomsfängelse framför ett längre.¹⁴

Strafflagsberedningen hade som omnämns ovan föreslagit att fängelsestraff helt skulle förbjudas för den som var under 18 år. Enligt förslaget skulle det i undantagsfall kunna dömas till skyddsfostran (ungdomsfängelse). Det skulle enligt förslaget inte vara uteslutet att tillämpa skyddstillsyn, men den skulle inte kunna förenas med anstaltsbehandling.

¹³ Prop. 2008/09:118 s. 52 f.

¹⁴ Prop. 1978/79:212 s. 62.

Departementschefen var inte beredd att helt förbjuda tillämpningen av fängelsestraff för den yngsta ålderskategorin.¹⁵

Departementschefen underströk att ingripanden mot lagöverträdare i den yngsta ålderskategorin i första hand borde ske inom barnvården. Vidare betonades att förslaget inte innebar att enbart hänsyn till allmän laglydnad fick åberopas för att ådöma fängelse i stället för ett annars motiverat omhändertagande i ungdomsvårdsskola, eftersom ett sådant omhändertagande regelmässigt framstår som tillräckligt ingripande även från allmän synpunkt.¹⁶

I regeringens förslag gällande den yngsta ålderskategorin hade det använts ”särskilda” skäl beträffande lagöverträdare under 18 år. Begreppet ”synnerliga” tillkom i stället på förslag av utskottet. Utskottet anförde att fängelsestraff borde förekomma endast då barnvårdsmyndighet förklarar sig inte ha möjlighet att omhänderta den unge eller då ett omhändertagande inte var lämpligt.

Departementschefen hade kommit till uppfattningen att både fängelse och ungdomsfängelse borde ingå i påföljdssystemet för brottslingar i åldern 18–20 år. Det var dock påkallat med en ändamålsenlig gränsdragning mellan påföljderna.¹⁷

Departementschefen fann att trots att det borde finnas ett visst utrymme för tillämpning av fängelse för lagöverträdare i ålderskategorin 18–20 år ungdomsfängelse eller skyddstillsyn jämte kort tids behandling i anstalt borde ges företräde framför ett tidsbestämt straff. Detta gavs uttryck genom bestämmelsen att fängelse skulle väljas endast om det var påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1980 avskaffades som omnämns även i föregående avsnitt såväl ungdomsfängelse som institutet anstaltsbehandling vid skyddstillsyn (prop. 1978/79:212). Propositionen grundade sig på Ungdomsfängelseutredningens betänkande Tillsynsdom (SOU 1977:83). Gällande ålderskategorin 18–20 år ändrades bestämmelsen genom den reformen. Enligt den nya lydelsen föreskrevs följande:

Fängelse må ådömas den som fyllt aderton men ej tjuogoett år allenast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

¹⁵ NJA II 1962 s. 381.

¹⁶ NJA II 1962 s. 391.

¹⁷ NJA II 1962 s. 387 f.

Bestämmelsen om förbudet mot livstids fängelse ändrades därtill till den grupp lagöverträdare som begått brottet innan han fyllt 21 år, från att tidigare bara gällt till och med 18 års ålder.

Departementschefen anförde att ungdomsfängelse borde utmönstras ur påföljdssystemet dels på grund av att påföljden i praktiken inte skiljde sig från fängelsestraffet tillräckligt mycket för att det ska vara motiverat att bibehålla båda påföljdsformerna, dels därför att påföljden med hänsyn till sin tidsobestämda natur hade kommit att strida mot de kriminalpolitiska värderingar som hade kommit att läggas till grund för rättsutvecklingen under senare tid.

Ungdomsfängelseutredningen hade utöver ett avskaffande av ungdomsfängelse föreslagit en ny form av icke frihetsberövande påföljd, tillsynsdom, samt en genomgripande förändring av påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom. Regeringen var dock inte beredd att genomföra en så genomgripande förändring.¹⁸ Däremot genomgick påföljden skyddstillsyn vissa förändringar, genom ökade möjligheter att meddela föreskrifter om övervakningen och kontakten med övervakaren. Departementschefen konstaterade att han sålunda hade föreslagit att såväl ungdomsfängelse som anstaltsbehandling vid skyddstillsyn skulle utmönstras ut påföljdssystemet. För lagöverträdare över 18 år skulle överlämnande till vård enligt barnavårdslagen även fortsättningsvis förekomma i begränsad omfattning. Därtill skulle det korta fängelsestraff som en skyddstillsyn enligt förslag skulle kunna kombineras med, endast motiveras av hänsyn till allmän laglydnad. Med beaktande av dessa förhållanden ansåg departementschefen att det inte längre var behövligt att göra någon särskild markering av fängelsestraffets lämplighet i förhållande till andra påföljder, utan fängelse som ensamt straff borde få ådömas personer i åldersgruppen 18–20 år endast om det av hänsyn till allmän laglydnad förelåg särskilda skäl för frihetsberövande.¹⁹ Departementschefen anförde därefter:

Kravet på särskilda skäl innebär att det erfordras starkare allmänpreventiva skäl för tillämpning av fängelse när den tilltalade inte fyllt 21 år än eljest. Om fängelse ådöms jämte skyddstillsyn bör dock den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 3 § BrB företrädesvis vara tillämplig även för denna åldersgrupp. För ungdomar i åldern 18–21 år bör således fängelse som ensamt straff i huvudsak komma i fråga endast när brottsligheten varit särskilt svår eller omfattande eller om annan

¹⁸ Prop. 1978/79:212 s. 51.

¹⁹ A. prop. s. 64.

påföljd är utesluten på grund av tidigare upprepade återfall i grov brottslighet samt vid sådana brottstyper, exempelvis trafikbrott, där kortare frihetsstraff regelmässigt utdöms.

Den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 5 § BrB infördes genom 1989 års påföljdsreform. Enligt författningskommentaren hade några grundläggande förändringar av bestämmelsen om påföljdsvalet för unga lagöverträdare inte gjorts, utom i ett avseende.²⁰ Utgångspunkten enligt den nya lydelsen är inte längre lagöverträdarens ålder vid tidpunkten för lagföringen utan i stället åldern vid brottet. Det påpekades att regleringen därigenom i detta hänseende blev densamma som regeln om straffreduktion i 29 kap. 7 § BrB. I motiven anfördes vidare att vad som för ungdomar både över och under 18 år främst kunde medföra att fängelse måste ådömas, är ett högt straffvärde. För den högre åldersgruppen kunde det enligt förarbetena också förekomma att tidigare lagföringar uteslöt annan påföljd än fängelse. Vidare kunde inte sällan brottets art så starkt tala för fängelse att en sådan påföljd bör väljas.²¹

I propositionen valde regeringen att i stort ansluta till gällande rätt, och inte lägga fram det något mer långtgående förslaget från Fängelsestraffkommittén. Fängelsestraffkommittén hade föreslagit att fängelse i ålderskategorin under 18 år skulle få väljas endast om ”annan påföljd måste anses utesluten med hänsyn till gärningens straffvärde eller på annan grund”. Kommittén hade därtill föreslagit att fängelse för åldersgruppen över 18 år skulle kunna väljas om det förelåg ”synnerliga skäl”. I författningskommentaren anfördes i betänkandet att avsikten var en mer restriktiv ordning än de dåvarande begränsningarna av möjligheterna att döma ut fängelsestraff, men att skillnaden inte torde vara så stor i praktiken.²²

Regeringen hade som omnämnts ovan följt kommitténs förslag att det skulle vara åldern vid brottstillfället och inte åldern vid domstillfället som skulle vara styrande. Kommittén anförde att den dåvarande ordningen att domstillfället skulle vara avgörande hade en individualpreventiv grund; det straffrättsliga ingripandet skulle anpassas med hänsyn till gärningsmannens ålder vid ingripandet. Kommittén ansåg att ungdom (låg ålder) vid brottstillfället talade för att fängelse skulle undvikas, även om den tilltalade vid domstillfället hade uppnått 21 års ålder. Kommittén anförde att den unge skulle komma i åtnjutande av ett lindrigare påföljdsval på

²⁰ Prop. 1987/88:120 s. 102.

²¹ A. prop. s. 103.

²² SOU 1986:14 s. 459.

grund av att man inte kan ställa samma krav på den unge i fråga om mognad och livserfarenhet, dvs. omständigheter hänförliga till åldern vid brottstillfället.²³

29.4 Närmare om grunden för särbehandlingen enligt de olika bestämmelserna

Det har i olika sammanhang diskuterats vilka grunderna är till varför det ska ske en särbehandling av unga lagöverträdare enligt de olika bestämmelserna samt hur dessa olika bestämmelser förhåller sig till varandra. Nedan redovisas olika ståndpunkter som framförts i doktrin och praxis.

29.4.1 Fängelsestraffkommittén

Fängelsestraffkommittén förklarade som ovan omnämnts varför man vid prövningen om det föreligger synnerliga alternativt särskilda skäl för fängelse enligt 30 kap. 5 § BrB ska beakta åldern vid gärningstillfället och inte vid domstillfället enligt följande.²⁴

Skälen härför är att man inte kan ställa samma krav på den unge i fråga om mognad och livserfarenhet som på den äldre. Den unge har således lättare för att råka in i situationer vilka han inte bemästrar eller falla för lockelser eller frestelser. Han bör därför även om han vid domstillfället uppnått 21 års ålder kunna komma i åtnjutande inte endast av straffnedsättning utan även av ett lindrigare påföljdsval.

När det gäller påföljdsvalet torde nog många anse att den särbehandling som sker av unga lagöverträdare främst grundar sig på synsättet att det är särskilt skadligt och kontraproduktivt att unga människor döms till fängelse. Fängelsestraffkommittén grundade dock sitt resonemang uteslutande på att gärningsmannen inte är lika klandervärd/straffvärd och därför bör få en lindrigare påföljd, varför naturligen åldern vid brottstillfället bör vara avgörande. I propositionen kommenterades dock inte närmare ändringen från domstillfället till gärningstillfället. Det konstateras endast att regeln därigenom i detta hänseende blir densamma som den som behandlas strafflindring i 29 kap. 7 § BrB.

²³ A.a. s. 459.

²⁴ A.a. s. 459.

29.4.2 Behandling i doktrinen

Nils Jareborg och Josef Zila i Straffrättens påföljdslära

Jareborg och Zila anger i Straffrättens påföljdslära²⁵ tre grunder för att unga lagöverträdare särbehandlas i mildrande riktning.

1. *Utvecklad ansvarsförmåga.* Nervsystemet lär enligt författarna vara fullt utväxt i medeltal först vid 18 års ålder. Unga människor kan inte rimligen begäras ha full förståelse för andras intressen och för de värden som är grundläggande för samhällsordningen. Unga människor har inte hunnit utveckla en förmåga till att leva sig in i andra människors lidande eller en förmåga till självkontroll. De har svårare att motstå gruppptryck, att kontrollera aggressiva impulser och att uppskjuta måluppfyllelse. Att bli vuxen är en utdragen inlärningsprocess, av vilket följer att större krav kan ställas på unga lagöverträdare ju äldre de blir.
2. *Större sanktionskänslighet.* Unga människor är normalt psykologiskt mer känsliga för bestraffning, delvis därför att deras tidsuppfattning är präglad av ungdomlig otålighet. Bestraffning kan drabba dem hårdare, eftersom den stör deras utvecklings- och inlärningsprocess. Den kan motverka deras möjligheter att utvecklas till mognad och att skaffa sig den självkänsla som behövs för ett ansvarsfullt vuxenliv.
3. *Större tolerans.* Unga människors mognadsprocess innefattar bl.a. frigörelse från föräldrar, försök att ta ansvar för sitt liv, experimenterande och testande av gränser. Om det inte fanns möjligheter att göra dumheter, skulle det inte utvecklas vuxna utrustade med självförtroende och ansvarskänsla. Det finns därför större anledning att se på ungdomars brottslighet med större tolerans. De flesta ungdomar förlorar intresset av att begå brott vid tilltagande mognad.

Jareborg och Zila anför gällande 29 kap. 7 § BrB att bestämmelsen utgör ett led i en allmän politik att om möjligt hålla ungdomar utanför fängelserna, och om fängelse inte kan undvikas göra vistelsen där kortvarig. Man bör visa större tolerans mot ungdomar som begår brott, och åtgärder som vidtas mot vuxna med anledning

²⁵ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2 uppl., 2007 s. 147 f.

av brott kan vara direkt skadliga, eller i vart fall olämpliga, om de används mot unga.

Brottsbalkskommentaren

I Brottsbalkskommentaren påpekas att HD har framhållit att bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB i sig inte påverkar bedömningen av brottslighetens straffvärde (NJA 1991 s. 444 och NJA 1994 s. 153). Vad bestämmelsen ger uttryck för kan i stället enligt kommentaren sägas vara att domstolarna i förhållande till ungdomar ska tillämpa en på visst sätt generellt justerad straffskala. Det torde emellertid, enligt vad som sägs i Brottsbalkskommentaren, stå klart att en grund för regleringen i 29 kap. 7 § BrB är att brott av unga normalt anses ha ett lägre straffvärde än vuxnas motsvarande brott med hänsyn till att brottsligheten står i samband med bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.²⁶

Johan Munck i Festskrift till Nils Jareborg

Enligt Munck måste regleringen främst avseende straffvärdebedömningen förutsättas vila på tanken att brott som har begåtts av barn eller ungdomar under 18 år ska presumeras ha ett lägre straffvärde än om brottet under motsvarande omständigheter i övrigt hade begåtts av en vuxen.²⁷ Det är enligt artikeln alldeles uppenbart att barn inte rimligen kan förutsättas ha den förståelse för andra intressen eller den självkontroll som man kan begära av en vuxen med större livserfarenhet. Medan en tillämpning av 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB på en vuxen person enligt Munck förutsätter ett inte ringa mått av "amatörpsykologiserande" så vet domstolen hur gammal den tilltalade var när han eller hon begick brottet. Enligt Munck torde domstolen vid straffvärdebedömningen endast sällan ha underlag för att utgå från att åldern saknat betydelse för det brottsliga handlandet. Den brottsliga handlingen kan inte annat än undantagsvis bedömas som lika allvarlig som om en vuxen person hade begått den.

²⁶ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentaren till 29 kap. 7 §.

²⁷ Munck, Straffvärde och ungdom, Flores juris et legum: festskrift till Nils Jareborg, 2002, s. 503 ff.

Lena Holmqvist i JT 2000-01 s. 910 ff

Holmqvist konstaterar att särbehandlingen i påföljdshänseende inte upphör när den som begått ett brott inte längre är ett barn utan har fyllt 18 men inte 21 år.²⁸ Vidare anför Holmqvist att ”kan man få tillämpningen av regelsystemet för denna åldersgrupp att ge ett resultat som kan sägas överbrygga steget från barn till fullt ut vuxen kan detta t.ex. uppfylla krav på förutsebarhet och ge viss proportionalitet.” Holmqvist påpekar i en not att det i detta sammanhang bortses från andra åldersgränser som finns bl.a. i författningar och från olika definitioner av vad som kan avses med unga vuxna. Holmqvist anför vidare att systemet därtill skulle te sig enklare och klarare om det gick att dra en rät linje mellan vad som gäller för den som är på gränsen till att fylla 18 år och den som just fyllt 21 år. Författaren pläderar i artikeln för att det finns skäl att uppmärksamma straffvärderegeln i 29 kap. 3 § 3 p och straffmättningsregeln i 29 kap. 7 § var för sig. Enligt Holmqvist bör domstolen först pröva om 29 kap. 3 § BrB kan tillämpas innan den går vidare till 7 §. Holmqvist kommer visserligen fram till att ett-årspresumtionen i 30 kap. 4 § BrB bryts av en reduktion med stöd av 29 kap. 7 §. Eftersom det finns flera lagrum enligt vilka hänsyn tas till straffvärdet finns det dock skäl enligt artikeln att hålla isär bestämmelserna i 29 kap. 3 och 29 kap. 7 §§ BrB.

Martin Borgeke, Sigurd Heuman, Staffan Levén och Lars Lindström i SvJT 2006 s. 243

Borgeke m.fl. anför att domstolen först bör ställa sig frågan om omständigheterna är sådana att straffvärdet ska påverkas av den tilltalades uppenbart bristande utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga och sedan, när denna fråga är besvarad, gå vidare till 29 kap. 7 § BrB och, utifrån det straffvärde man kommit fram till, göra en allmän reduktion med hänsyn till den tilltalades ungdom.²⁹ I den delen ansluter sig artikelförfattarna till vad Lena Holmqvist förespråkat (se ovan).

²⁸ Holmqvist, Påföljdsbestämning för unga lagöverträdare, JT 2000-01., s. 910 ff.

²⁹ Borgeke, Heuman, Levén och Lindström, Två HD-domar angående beaktandet av den tilltalades ungdom, SvJT 2006 s. 243.

Martin Borgeke i Att bestämma påföljd för brott

Borgeke upprepar i sin bok den uppfattning han m.fl. gav uttryck för i SvJT-artikeln som omnämns ovan, att domstolarna först prövar om det finns skäl att reducera straffvärdet med hänsyn till bristande utveckling etc. och därefter efter att ha fastställt straffvärdet vid straffmätningen prövar om reduktion ska ske enligt billighetsskäl i 29 kap. 5 § BrB samt pga. den tilltalades ålder enligt 29 kap. 7 § BrB. Enligt Borgeke innebär det att i det fall 29 kap. 3 § första stycket 3 p BrB är tillämplig på en person under 21 år en reduktion kommer att göras först av straffvärdet och sedan av det straff som döms ut, om nu påföljden bestäms till straff.³⁰

Borgeke beskriver förhållandet mellan 29 kap. 3 § första stycket 3 p och 29 kap. 7 § BrB som i viss mån en ”dubbelreglering” av hänsynstagandet till den tilltalades ungdom. Enligt Borgeke kan man se den dubbla regleringen så, att 29 kap. 3 § första stycket 3 p BrB tar sikte på att straffvärdet av gärningar begångna av omogna personer, bl.a. ungdomar, är lägre just med tanke på att deras utveckling inte är avslutad och att de ibland inte förstår vidden av sitt handlande på samma sätt som en vuxen person. När det gäller 29 kap. 7 § BrB skulle den enligt Borgeke kunna motiveras med att straffrättsliga ingripanden i allmänhet drabbar unga personer hårdare än vuxna och att det av den anledningen finns skäl till en mildare bedömning.³¹

Nils Jareborg i SvJT 1992 s. 257

Jareborg anför att en ung brottsling i allmänhet är mindre klandervärd än en vuxen.³² Stöd för strafflindring på grund av omognad (reducerad skuld innebärande ett lägre straffvärde) ges i 29 kap. 3 § första stycket 3 p BrB. Den strafflindring för brottslingar i åldersgruppen 15–20 år som föreskrivs i 29 kap. 7 § BrB har enligt Jareborg en annan grund. Bestämmelsen utgör ett led i en allmän politik att om möjligt hålla ungdomar utanför fängelserna, och om fängelse inte kan undvikas göra vistelsen där kortvarig. Den teoretiska grunden härför är enligt Jareborg långt ifrån klar. Ungdomar är kanske generellt mer sårbara, eller värda att ges fler chanser, att bli föremål för ett annat mått av tolerans än vuxna. I

³⁰ Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 161 f.

³¹ A.a. s. 201.

³² Jareborg, *Påföljdsbestämningens struktur*, SvJT 1992 s 257.

praktiken torde enligt vad Jareborg skriver domstolarna vid straffmätning normalt inte bry sig om att tillämpa 29 kap. 3 § första stycket 3 p BrB vid sidan av 29 kap. 7 § BrB.

29.4.3 Praxis

Att det inte är helt självklart var gränsen ska dras mellan 29 kap. 3 § första stycket 3 p och 29 kap. 7 § BrB framgår av rättsfallet NJA 1996 s. 63. I det rättsfallet var tre flickor åtalade för urkundsförfalskning, för att ha framställt en falsk urkund genom att med en annan persons namn ha undertecknat en beställning av identitetskort. I tingsrätten och hovrätten bestämdes påföljden till villkorlig dom och 30 dagsböter. HD ändrade påföljden för envar av dem till 60 dagsböter. HD anförde i domskälen:

När de i målet aktuella gärningarna begicks, var Sofi B och Mikaela K 17 år gamla och Hanna O endast 16 år gammal. Deras ålder låg alltså långt under den gräns om 21 år, under vilken enligt 29 kap 7 § BrB gärningsmannens ungdom skall särskilt beaktas vid straffmätningen och lindrigare straff kunna ådömas än som är föreskrivet för brottet. Fastän förfalskningsbrott avseende identitetshandlingar framstår som farliga till sin typ, är det i förevarande fall tydligt att Hanna O, Sofi B och Mikaela K inte hade någon tanke på att använda de falska korten för andra ändamål än diskotekbesök. De har inte haft för avsikt att skada någon annan person, och de måste antas ha handlat i ungdomligt oförstånd och utan att fullt inse konsekvenserna av sina handlingar. Med hänsyn till dessa omständigheter finns skäl att med stöd av 29 kap 7 § BrB fastställa påföljden för envar av dem till enbart ett bötesstraff.

I brottsbalkskommentaren anförts att motiveringen närmast ger intrycket att HD gjort en sådan särskild prövning som förutsätts i 29 kap. 3 § BrB.³³ Borgeke anför att det är den bestämmelsen som har tillämpats av HD "som det kanske får förstås".³⁴

Förhållandet mellan 29 kap. 3 § och 29 kap. 7 § BrB aktualiserades även i rättsfallet NJA 2000 s. 314. Fallet avsåg en 20-årig person som hade gjort sig skyldig till ett antal brott, bl.a. olaga frihetsberövande, i ett uttalat syfte att visa att samhället inte fungerar. HD uttalade bl.a. följande.

En omständighet som enligt den berörda §:n (anm. 29:3 p 3 BrB) skall beaktas särskilt som förmildrande vid bedömningen av straffvärdet är att den tilltalades handlande stått i samband med hans uppenbart

³³ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentaren till 29 kap. 7 §.

³⁴ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 162.

bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Det ligger i sakens natur att ett sådant samband främst föreligger beträffande yngre personer. I vad mån detta påverkar straffvärdet i enskilda fall blir emellertid i praktiken sällan föremål för särskilda överväganden beroende på de allmänna begränsningar som gäller mot att döma yngre personer till frihetsberövande påföljder och den hänsyn till den tilltalades ungdom som enligt 29 kap 7 § BrB skall tas vid straffmätningen helt oberoende av dess eventuella betydelse för straffvärdebedömningen. I vissa fall kan det emellertid finnas anledning att särskilt uppmärksamma om det föreligger ett sådant samband mellan den begångna brottsligheten och den tilltalades grad av mognad som kan påverka straffvärdebedömningen.

Straffvärdebedömningen. I det rättspsykiatriska utlåtande som inhämtats i målet uttalas bl a att den brottslighet som Fredrik F gjort sig skyldig till är av det ovanligare slaget och har samband med hans personlighetsmässiga omognad. Att de begångna brotten står i samband med brister i Fredrik F.s mognad vid tidpunkten för brotten vinner också stöd av utredningen i övrigt. Även om Fredrik F, som var 20 år när brotten begicks, inte förefaller avvika från jämnåriga på ett sätt som mer generellt skulle kräva beaktande vid straffvärdebedömningar får sambandet i det aktuella fallet anses vara av den arten att det måste tillmätas en inte oväsentlig betydelse vid bedömningen av straffvärdet.

HD:s dom kan sägas ge uttryck för att det sällan finns anledning att beakta bristande mognad och liknande vid straffvärdebedömningen, eftersom hänsyn under alla förhållanden ska tas till den tilltalades ungdom vid straffmätningen enligt 29 kap. 7 § BrB. ”I vissa fall” kan det dock finnas anledning att enligt HD särskilt uppmärksamma om det finns ett sådant samband mellan den begångna brottsligheten och bristande mognad som kan påverka straffvärdebedömningen.

Eftersom omständigheterna i detta fall var särpräglade, kan det vara vanskligt att dra några generella slutsatser gällande när ett sådant beaktande ska ske. Att notera är dock att den tilltalade var 20 år och sålunda inte skulle komma i åtnjutande av någon betydande reduktion enligt 29 kap. 7 § BrB. Utan att det går att utläsa något om detta ur detta rättsfall, skulle man kunna anta att behovet av att beakta straffvärdebestämmelsen i 29 kap. 3 § BrB blir större om den bristande mognaden gäller en lagöverträdare där reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB inte får något större genomslag.

29.5 Närmare om hur ungdomsreduktionen i BrB tillämpas

I förarbetena till 29 kap. 7 § BrB ges inga närmare anvisningar om på vilket sätt bestämmelsen om ungdomsreduktion ska tillämpas. Vad som sägs är endast att låg ålder ska utgöra en allmän grund som ska beaktas i sänkande riktning vid straffmätningen.³⁵ I doktrin och praxis har det dock utvecklats ganska tydliga riktlinjer för hur reduktionen bör göras, vilka återges nedan.

29.5.1 Ungdomsreduktionen vid straffmätning på fängelsenivå

Nils Jareborg och Josef Zila i Straffrättens påföljdslära

Jareborg och Zila har behandlat frågan om reduktionens storlek i boken Straffrättens påföljdslära. Enligt dem är det givet att reduktionen bör vara olika för omyndiga och myndiga lagöverträdare.³⁶ Även inom de två ålderskategorierna (15–17 år respektive 18–20 år) bör hänsyn tas till ålder. Jareborg och Zila redovisar nedanstående riktlinjer för straffreduktionen för fängelse, vilka de bedömer som godtagbara, både av principiella skäl och med tanke på rådande praxis:

Ålder	Straffnedsättning	Ungefärlig strafflängd
15 år	75-85 procent	1/5
16 år	65-75 procent	1/4
17 år	55-65 procent	1/3
18 år	45-55 procent	1/2
19 år	30-40 procent	2/3
20 år	20-30 procent	3/4

Martin Borgeke i Att bestämma påföljd för brott

Borgeke återger tabellen från Jareborg och Zila i sin bok Att bestämma påföljd för brott. Enligt honom kan det konstateras att domstolarna i stor utsträckning tillämpar denna modell för straffreducering av fängelse för ungdomar.³⁷ Enligt Borgeke torde det

³⁵ 1987/88:120 s. 97.

³⁶ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2 uppl., 2007 s. 149 f.

³⁷ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 207.

dock för tjugooåringar vara ”väl så vanligt” att man tillämpar kvoten 4/5, dvs. reducerar straffet med runt 20 procent. Dessutom torde enligt Borgeke reduktionen normalt bli större vid högre straffvärden än vid lägre. Enligt Borgeke bör inte en reduktion ske stegvis utifrån att den unge uppnått visst antal år. Ålderreduktionen bygger ju enligt författaren i vart fall i väsentliga delar på att unga personer mognar efter hand och att de först vid 21 års ålder bör åläggas ett fullt straffrättsligt ansvar. Enligt Borgeke bör i stället för en trappstegsmodell en mera glidande skala användas, där det beaktas om den unge exempelvis nyss fyllt 16 år eller snart ska fylla 17 år.

29.5.1.1 Praxis gällande ungdomsreduktionen på fängelsenivå

HD har i rättsfallet NJA 2000 s. 421 behandlat frågan om ungdomsreduktionen och även tillämpningen av schematiska regler för denna.

Rättsfallet gällde fråga om straffbestämning för lagöverträdare under 21 år som gjort sig skyldiga till rånbrott. Riksåklagaren hade i sitt överklagande framhållit att det skulle främja intresset av konsekvens, förutsebarhet och en enhetlig rättstillämpning vid bedömningen av brott begångna av unga lagöverträdare, om domstolarna tillämpade en metod, enligt vilken straffen med stöd av 29 kap. 7 § BrB i princip nedsattes med en viss procent enligt en alltefter levnadsåldern fallande skala.

Högsta domstolen uttalade att det är tydligt att straffnedsättning med stöd av 29 kap. 7 § BrB normalt bör bli större för den som vid brottets begående var väsentligt yngre än 21 år än för den som nästan uppnått denna ålder och att det i princip bör bli fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Vidare uttalades att det emellertid inte enbart är åldern som bör vara avgörande för hur stor straffnedsättningen ska bli. Vid långvariga fängelsestraff kan det ofta vara rimligt att nedsätta straffet mera än vid kortare frihetsstraff eller bötesstraff, och brottens art kan också vara av betydelse i detta sammanhang. Även de omständigheter som anges i 29 kap. 4 och 5 §§ BrB kunde enligt HD påverka straffmätningen.

Enligt HD skulle en schematisk regel om en på levnadsåldern grundad procentuell straffnedsättning i förhållande till straffvärdet bl.a. med hänsyn till dessa förhållanden behöva förses med så många undantag och förbehåll att den inte skulle tjäna till verklig

vägledning. De tilltalade i målet var 18 år gamla, när de begick brotten. Med hänsyn härtill, till brottens straffvärden och till övriga omständigheter ansåg HD att straffen för dem borde ha bestämts till ungefär hälften av de straffvärden som skulle ha gällt för en vuxen person.

I en artikel i SvJT 2006 s. 243 riktar Borgeke m. fl. kritik mot HD:s rättstillämpning i detta fall.³⁸ Artikelförfattarna finner det svårförståeligt att brottets art kan tillmätas betydelse i sammanhanget. Enligt artikeln är det antingen fråga om ett misstag från HD eller något som är alltför kryptiskt för att ligga till grund för domstolarnas tillämpning av 29 kap. 7 § BrB. Artikelförfattarna finner att hänvisningen till 29 kap. 4 och 5 §§ är att ”skjuta bredvid målet”. Att återfallsregeln och billighetsregeln har tillämpning även för lagöverträdare under 21 års ålder innebär inte ett skäl mot att precisera innebörden av 29 kap. 7 § BrB. Författarna finner i sin artikel inte att det skulle råda något motsatsförhållande mellan att domstolarna har fasta riktlinjer för tillämpningen av 29 kap. 7 § BrB och samtidigt kan beakta exempelvis 29 kap. 5 § BrB. I artikeln konstateras också att HD i sin praktiska tillämpning följde de riktlinjer som man rent principiellt inte ville ställa sig bakom.

I rättsfallet NJA 2005 s. 878 som återges nedan närmare i avsnitt 29.5.4 anförde HD att det kunde anses föreligga större utrymme för att tillämpa schabloner för ungdomsrabatten vid en bötespåföljd. Även i det rättsfallet ställde sig dock HD avvisande till tanken på en schabloniserad regel som tar sin utgångspunkt i straffvärdet för en vuxen person.

Som påpekas i artikeln i SvJT som återges ovan har HD själv i mångt och mycket följt den schematiska reduktion som formaliseras av Jareborg och Zila. Det framgår av ett flertal refererade avgöranden.

I NJA 1981 s. 523 dömdes den tilltalade för grov stöld och rån till fängelse i åtta månader trots att minimistraffet var ett år. Den tilltalade var 19 år när han begick brotten. I NJA 1989 s. 870 dömdes två ynglingar som gjort sig skyldiga till försök till rån när de var 17 respektive 18 år gamla till vardera sex månaders fängelse. Enligt HD skulle straffvärdet för en vuxen gärningsman ha motsvarat cirka två års fängelse. I NJA 1996 s. 509 dömdes en 16-åring för mord till fängelse i fyra år. För en vuxen skulle påföljden enligt HD blivit livstids fängelse. I NJA 1991 s. 438 dömdes en 18-åring

³⁸ Borgeke, Heuman, Levén och Lindström, Två HD-domar angående beaktandet av den tilltalades ungdom, SvJT 2006 s. 243.

till fängelse för misshandel. Straffet bestämdes till 14 dagars fängelse med återopande av 29:7.

I NJA 2002 s. 489, domen gällande den s.k. sambandscentralen vid Göteborgskravallerna, kom HD till ett slut som nära anslöt till riktlinjerna. Två 20-åringar fick nedsättning av fängelsestraffet från 1 år (enligt straffvärdet för en vuxen person) till 10 månader, en 18-åring fick nedsättning från 1 år till 6 månader, en 19-åring fick nedsättning från 1 år till 8 månader och en 19-åring fick nedsättning från 8 månader till 4 månader. För den sista tillkom att det förelåg en självmordsrisk och att straffet fastställdes till en tid som redan var verkställd genom häktetiden.

29.5.2 Ungdomsreduktion vid straffmätning på bötesnivå

Bakgrunden till Riksåklagarens riktlinjer

Riksåklagaren gav Nils Jareborg i uppdrag att utarbeta förslag till en sammanhållen syn på tillämpningen av reglerna om ungdomsreduktion för brott som normalt föranleder dagsböter för vuxna gärningsmän. Förslaget lades delvis till grund för RÅ:s riktlinjer vid bestämmande av dagsböter för brott som begåtts av unga lagöverträdare, utfärdade den 15 oktober 2004. (RÅR 2004:1). Jareborgs promemoria till RÅ har därefter återgivits i vänbok till Josef Zila.³⁹

Eftersom BrB:s terminologi bygger på att endast fängelse och böter är straff, ska enligt Jareborg regeln i 29 kap. 7 § BrB om beaktande av ungdom vid straffmätningen endast tillämpas på dessa påföljder. Bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB ska enligt Jareborg tillämpas i den ordning som kapitlet anger. Innan ungdomsrabatt aktualiseras ska således brottets straffvärde, tidigare brottslighet och billighetsskäl enligt 29 kap. 1–5 §§ BrB beaktas. Innan bestämmelsen om påföljdsval i 30 kap. 5 § BrB kommer i fråga måste man, påpekar Jareborg, först tillämpa bestämmelsen om ungdomsrabatt och därvid finna att det inte är aktuellt att döma till böter. Det innebär enligt Jareborg att man i fall, där en vuxen skulle dömas till 14 dagars fängelse, aldrig bör döma en ung lagöverträdare till fängelse eller ett alternativ till fängelse utan endast till böter (anm: och numera i vissa fall till ungdomstjänst).

Jareborg påpekar att det i Fängelsestraffkommitténs betänkande, som låg till grund för 1989 års påföljdsbestämmningsreform,

³⁹ Jareborg, Ungdomsrabatt och dagsböter, Josefs resa: vänbok till Josef Zila, 2007, s. 107 ff.

inte gavs någon närmare förklaring till varför ungdomar bör särbehandlas.

Jareborg sammanfattar att grunden för särbehandlingen av unga lagöverträdare står att finna i deras utvecklade ansvarsförmåga, större sanktionskänslighet och behov av att mötas med större tolerans. En ungdoms exceptionella omognad kan enligt artikeln undantagsvis påverka bedömningen av straffvärdet. Ungdomars generellt mindre utvecklade ansvarsförmåga är egentligen enligt Jareborg också en straffvärdefaktor.

Trots att bestämmelserna om ungdomsrabatt avser straffmätning både vid fängelse och vid böter är det enligt Jareborg tydligt att lagstiftaren inte haft böter i tankarna vid bestämmelsens tillkomst. De skäl som kan anföras för särbehandling av unga har enligt Jareborg rätt liten betydelse på bötesområdet. Låg betalningsförmåga påverkar dagsbotens storlek, inte straffmätningen i antal dagsböter. Beträffande kravet på att visa tolerans utgör enligt Jareborg de särskilda reglerna om åtalsunderlåtelse ett tillräckligt korrektiv. Kvar står att man även på bötesområdet bör ta viss hänsyn till ungdomars generellt mindre utvecklade ansvarsförmåga. Om man vill undvika besvärande tröskeleffekter vid övergången från dagsböter till penningböter är dock utrymmet enligt Jareborg mycket begränsat.

Mot denna bakgrund finner Jareborg att det inte finns någon självständig grund för ungdomsrabatt på bötesområdet. Rabatten kan motiveras endast som en följd av att korta fängelsestraff för vuxna anses motsvara dagsböter för unga. Det innebär enligt Jareborg att en viss åldersgrupp åtnjuter en initialrabatt: det högsta bötesstraffet för vuxna motsvaras av ett lägre bötesstraff för unga. Bötesskalan för dessa ungdomar blir hoptryckt uppifrån. Om man utgår från att det inte finns någon självständig grund för ungdomsrabatt på bötesområdet, stämmer det bäst överens med systemets konstruktion att låta initialrabatten få allt mindre verkan ju lägre ner man kommer i bötesskalan. Intresset av att se till att korta fängelsestraff för vuxna motsvaras av höga dagsböter för unga, behöver därför inte påverka måttet av penningböter. Jareborg ser även praktiska skäl mot ungdomsrabatt vid penningböter, med hänsyn till det summariska förfarandet vid dess utdömande.

Jareborg presenterar fyra grundmodeller beträffande hur ett system med ungdomsrabatt vid dagsböter skulle kunna utformas.

Grundmodell I: Ingen rabatt. Enligt den modellen tillgodoser man önskemålet att undvika korta frihetsberövanden av unga

genom att ”föra dem över linjen” till böter och sedan lämna dem där. Vid ett brott dömer man alla till 150 dagsböter och vid flera brott alla till 200 dagsböter. Man avstår sålunda helt från att ge ungdomsrabatt på dagsbotsområdet. Jareborg finner inte att den modellen är uppenbart olaglig, eftersom den inte är oförenlig med skälen för lagstiftningen. Jareborg konstaterar dock att HD utgår från att ungdomsrabatt ska ges på dagsbotsområdet. Konsekvenserna av att inte ge ungdomsrabatt på dagsbotsområdet är bl.a. följande. Omyndiga unga lagöverträdare behandlas på samma sätt som myndiga unga lagöverträdare. Ingen hänsyn tas till hur långt det fängelsestraff är som undviks genom ungdomsrabatten. Gärningar för vilka man inte kan döma till fängelse behandlas på samma sätt som gärningar vilka utan rabatt skulle ha föranlett fängelse. Lösningen lider enligt Jareborg av tydliga tröskeleffekter. De är dock gällande myndiga ungdomar mer teoretiska än praktiska. För dessa är utrymmet för att få böter i stället för fängelse rätt begränsat, och på dagsbotsområdet är 150 och 200 dagsböter ganska ovanliga straff. Jareborg finner att det förefaller uteslutet att använda denna modell för omyndiga lagöverträdare, men att den kanske är tänkbar för myndiga unga lagöverträdare.

Grundmodell II: Kvotdelsrabatt. Kvotdelsrabatt innebär att den relativa initialrabatten för en åldersgrupp tillämpas över hela skalan. För att undvika tröskeleffekter nedåt måste man dock minska kvotdelen på lägre nivåer. I praktiken kan man modifiera principen under 80 dagsböter. Tröskeleffekten kan mildras genom att man går in på området för penningböter, något som dock enligt Jareborg vare sig är påkallat eller lämpligt. En svaghet med denna modell är enligt Jareborg att man vid bestämmande av rabatten tar hänsyn till böter som inte finns, dvs. sådana under 30. En annan svaghet är att man inte beaktar varför rabatt ges. Det huvudsakliga syftet är att ge utrymme för användning av böter i stället för fängelse. Verkan av initialrabatten bör därför i princip hanteras i den övre delen av böteskalan, inte i den nedre.

Grundmodell III: Likafördelad rabatt. Tröskeleffekterna enligt Grundmodell II kan undvikas om man fördelar initialrabatten på dagsbotsområdet, dvs. intervallet 150–30 dagsböter. En initialrabatt på 50 procent innebär då att högsta straffet blir 90 dagsböter. Enligt Grundmodell II skulle det bli 75 dagsböter.

Grundmodell IV: Viktad rabatt. Om verkan av initialrabatten i huvudsak bör hanteras i övre delen av böteskalan, bör också inter-

vallen vara olika stora. I botten av skalan bör de vara mest lika den skala som gäller för vuxna.

Jareborg förordar i sin artikel att grundmodell IV tillämpas. Det saknas enligt Jareborg anledning att använda en skala för myndiga ungdomar och en annan för omyndiga ungdomar. Jareborg ser det inte som angeläget att myndiga ungdomar döms till böter i stället för fängelse i andra fall än när straffet annars skulle bli 14 dagars fängelse. Vid längre fängelsestraff bör det räcka med en förkortning av detta. För denna åldersgrupp är det därför motiverat att använda 140-skalan (10 dagsböters initialrabatt). 14 dagars fängelse motsvarar då 150 dagsböter. 10 dagsböters rabatt ges då när 120 eller fler dagsböter skulle ådömas den som fyllt 21 år vid brottet.

För den omyndige unga lagöverträdaren bör enligt Jareborg utrymme ges att ådöma böter även vid längre fängelsestraff än 14 dagar. Jareborg väljer följande riktlinjer, för en

- 15-åring motsvaras 14 dagars fängelse av 120 dagsböter
- 16-åring motsvaras 14 dagars fängelse av 130 dagsböter
- 17-åring motsvaras 14 dagars fängelse av 140 dagsböter.

Det blir då enligt Jareborg möjligt att använda 110-tabellen (40 dagsböters initialrabatt, dvs. en tredjedel av dagsbotsområdet) för åldersgruppen 15–17 år.

Jareborg överväger slutligen om skalorna bör modifieras därför att ungdomar generellt har en mindre utvecklad ansvarsförmåga. I den mån ungdomsrabatt ges på grund av att dagsböter ska användas i stället för fängelse, har man automatiskt tillgodosett kravet på att markera skillnaden i ansvarsförmåga. Vidare leder proportionalitetsprincipens krav på nyansering till att det inte finns anledning att ändra i toppen av skalorna. Det kan enligt Jareborg däremot finnas anledning att fortsätta ge rabatt även när tabellen över viktad rabatt anger att ingen rabatt ska ges. När det gäller omyndiga ungdomar bör man enligt detta synsätt fortsätta att ge 10 dagsböters rabatt så länge det går. Det är enligt Jareborg möjligt att göra detsamma gällande dem som begått brott efter 18 års ålder. Eftersom rabatten bör vara mindre för denna grupp, avstår dock Jareborg från att föreslå en sådan justering.

Frågan om ungdomsrabatt vid bötesbrottslighet har tagits upp i boken Straffrättens påföljdslära. Enligt Jareborg och Zila finns det anledning att använda enklare schabloner vid ungdomsreduktionen

gällande böter än gällande fängelse.⁴⁰ Författarna kan inte ”finna någon invändning” mot en reduktion på så sätt att bötesstraffet bestäms till 1/2 för ungdomar i åldern 15–17 (vid brottet) och 3/4 för ungdomar i åldern 18–20 år. Enligt Jareborg och Zila har straffmättningsreglerna rörande bötesstraff för unga lagöverträdare inklusive ungdomsreduktionen kommit i ett annat ljus i och med införandet av ungdomstjänst som fristående påföljd.

Riksåklagarens riktlinjer

RÅ har år 2004 tagit fram riktlinjer vid bestämmande av dagsböter för brott som begåtts av unga lagöverträdare (RÅR 2004:1). De bygger i allt väsentligt på det förslag som hade utarbetats av Nils Jareborg (se ovan).

I riktlinjerna anges som utgångspunkt att det bärande skälet för en ungdomsrabatt under fängelsenivån är att unga lagöverträdare ska dömas till böter som ersättning för korta fängelsestraff. Den del av området för dagsböter som på detta sätt utnyttjas för fängelsebrott bör i motsvarande mån krympa skalan för bötesbrott.

Riktlinjerna utmynnar i att böter som föreläggs ungdomar under 18 år vid strafföreläggande aldrig ska vara högre än 90 i de fall böter hade tillämpats även om den tilltalade hade varit över 21 år. Tanken är att utrymmet 100–150 dagsböter ska förbehållas fall då en vuxen lagöverträdare skulle ha dömts till fängelse eller annan påföljd på fängelsenivå men då regeln i 29 kap. 7 § BrB leder till att påföljden för den unge i stället ska bestämmas till dagsböter. Vid flerfaldig brottslighet finns i stället för 90 en övre gräns på 140 dagsböter.

Enligt riktlinjerna ska det inte göras någon straffnedsättning om lagöverträdaren har fyllt 18 år. I promemorian hänvisar RÅ till myndighetsålderns centrala betydelse i påföljdssystemet och att det normalt saknas skäl till åldersreduktion av böter för vuxna lagöverträdare.

Ställningstagandet att det normalt saknas skäl till rabatt på böter för myndiga motiverades utöver detta enligt följande:

För den myndige gärningsman som är under 21 år bör en förkortning av fängelsestraffet vara en tillräcklig rabatt för alla de fall där en äldre gärningsman skulle ha dömts till en månads fängelse eller mer (se t.ex. NJA 1991 s 438). Det innebär att det för den åldersgruppen således

⁴⁰ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2 uppl., 2007, s. 150.

bör vara aktuellt med böter bara som ersättning för fängelse då detta straff skulle ha bestämts till fjorton dagar.

Det sistnämnda kunde tala för att för myndiga unga lagöverträdare reservera straffet 150 dagsböter för sådana fall där brottet annars skulle ha föranlett fjorton dagars fängelse, och att som en konsekvens därav den egentliga dagsbotsskalan för åldersgruppen skulle utgöra 30–140 dagsböter. Det är dock ovanligt med så korta fängelsestraff för äldre gärningsmän. Det är också ovanligt med mer än 120 dagsböter som stadigt återkommande straff för ett visst brott (se Strafföreläggande i bötesmål, En sammanställning av tillämpade påföljder, RÅPM 2003:2). Mot bakgrund av den prövning som ske i det enskilda fallet framstår därför behovet av en generell regel om rabatt som liten. Jag vill ändå peka på att det vid höga dagsbotsnivåer kan finnas särskild anledning att uppmärksamma gärningsmannens relativa ungdom.

Riktlinjerna gällande bötesreduktionen har följande utformning:

Vuxna	15-17 år
30 dagsböter	30 dagsböter
40 dagsböter	30 dagsböter
50 dagsböter	40 dagsböter
60 dagsböter	50 dagsböter
70 dagsböter	60 dagsböter
80 dagsböter	70 dagsböter
90 dagsböter	70 dagsböter
100 dagsböter	80 dagsböter
120 dagsböter	90 dagsböter
130 dagsböter	90 dagsböter
140 dagsböter	90 dagsböter
150 dagsböter	90 dagsböter

Martin Borgeke, Att bestämma påföljd för brott

Borgeke väcker i sin bok *Att bestämma påföljd vid brott* frågan om inte en reduktion av i vart fall dagsbotsstraffet borde ske även för dem som har fyllt 18 år.⁴¹ Enligt Borgeke innebär det problem om det görs ålderreduktion för bötesstraff endast för lagöverträdare under 18 års ålder, i förhållande till den ålderreduktion som måste göras på fängelsenivå för alla lagöverträdare under 21 års ålder. Det blir enligt Borgeke en "ansamling" av fall, med sinsemellan olika straffvärden, på de översta bötesnivåerna. Enligt Borgeke skulle det

⁴¹ Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 205.

vara en bättre ordning att tillåta föreskriften i 29 kap. 7 § BrB att slå igenom för alla lagöverträdare under 21 års ålder. Borgeke presenterar en alternativ modell enligt följande:

vuxna	15 år	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
30	30	30	30	30	30	30
40	30	30	30	30	30	30
50	30	30	30	30	40	40
60	30	30	30	40	40	50
70	30	40	40	50	50	60
80	40	40	40	50	60	70
90	40	50	50	60	70	80
100	40	50	60	70	80	90
110	50	60	60	70	80	100
120	50	60	70	80	90	110
130	50	60	70	80	100	120
140	60	70	80	90	110	130
150	60	70	80	100	120	140

Modellen innebär att området från och med 70 dagsböter reserveras för sådana fall då någon som är 15 år hade dömts till fängelse om han eller hon hade varit 21 år. För ålderskategorierna 16, 17, 18 och 19 år skulle på motsvarande sätt området från 80, 90, 110 respektive 130 dagsböter reserveras för fall då fängelse hade tillämpats för en vuxen lagöverträdare. Den som var 20 år vid brottstillfälle skulle kunna få ett fängelsestraff omvandlat till 150 dagsböter.

Borgeke anför att ”i nuläget” får konstateras att RÅ:s pro-memoria torde ha fått genomslag i domstolarnas rättstillämpning.⁴² Borgeke anför att någon annan rekommendation knappast kan lämnas, än att den tills vidare bör tillämpas för att inte rätts-tillämpningen ska bli oenhetlig.

I avsnitt 25.4 utvecklar vi att det inte funnits någon enhetlighet i praxis huruvida ungdomsreduktionen vid brott som straffvärde ligger på bötesnivå bör tillämpas på lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år. Högsta domstolen har dock i dom den 31 januari 2012 lagt fast att bestämmelsen i 29 kap, 7 § första stycket BrB ska tillämpas även när personer i åldersgruppen 18–20 år begått brott

⁴² A.a. s. 206.

som förskyller dagsböter (se nedan i avsnitt 29.5.4 angående domen)

29.5.3 När leder ungdomsreduktionen till att brottet hamnar på bötesnivå?

Enligt 29 kap. 7 § BrB får rätten sålunda döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Straffvärdet och därför även straffmätningen – bestäms linjärt enligt en skala som börjar med penningböter, därefter 30-150 dagsböter, varefter fängelse från 14 dagar följer. För vissa brott ingår både böter och fängelse i straffskalan. I andra fall finns endast fängelse i straffskalan. Ungdomsreduktionen kan i dessa fall ges genomslag vid brott vars konkreta straffvärde ligger på 14 dagars fängelse genom att man underskrider straffskalan för brottet och bestämmer påföljden till böter. Detta gäller redan i de fall då den minsta reduktionen ska ske, dvs. i åldersgruppen 20-åringar. Eftersom reduktionen ska bli större ju yngre lagöverträdaren är, bör möjligheterna att döma ut ett bötesstraff för ett brott med endast fängelse i straffskalan bli större (dvs. gälla brott med högre straffvärden) ju yngre personen är.

Borgeke uttrycker frågeställningen så att det gäller hur långa fängelsestraff som, beroende på gärningsmannens ungdom, kan "ersättas" med böter eller med en med böter utbytbar påföljd.⁴³ Det kan också uttryckas som att man med nödvändighet måste hamna på bötesnivå om inte reduktionen ska "göra halt" på en låg fängelsenivå, och därigenom leda till att olika allvarliga brott hamnar på samma straffmättningsvärde.

Enligt Borgeke finns det inte några förarbetsuttalanden gällande denna fråga och praxis får bedömas som osäker. En naturlig utgångspunkt enligt Borgeke för bedömningen är dels den gängse ungdomsreduktionen av fängelsestraff, dels det utrymme från och med 100 till och med 150 dagsböter som i RÅ:s riktlinjer avseende ungdomar 15–17 år har lämnats för fall där påföljden annars skulle ha bestämts till fängelse. En annan utgångspunkt skulle enligt Borgeke kunna vara att straffmätningen ska resultera i fängelse fjorton dagar för den som har fyllt 18 år vid brottet om en vuxen i motsvarande situation hade dömts till fängelse en månad. Innebörden av detta åskådliggör Borgeke i följande tabell.

⁴³ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 210.

smv för vuxna ⁴⁴	4 mån	3 mån	2 mån	1 mån	21 dagar	14 dagar
15 år	21 dagar	140 db	120 db	100 db	80db	70 db
16 år	1 mån	21 dagar	140 db	120 db	100 db	80 db
17 år	1,5 mån	1 mån	21 dagar	140 db	120 db	100 db
18 år	2 mån	1,5 mån	1 mån	14 dagar	140 db	120 db
19 år	2,5 mån	2 mån	1 mån	21 dagar	14 dagar	140 db
20 år	3 mån	2,5 mån	1,5 mån	21 dagar	14 dagar	150 db
21 år	4 mån	3 mån	2 mån	1 mån	21 dagar	14 dagar

29.5.4 Praxis gällande ungdomsreduktionen på bötesnivå

Frågan om gränssnittet mellan böter och fängelse pga. ungdomsreduktionen har prövats i rättsfallet NJA 2005 s. 878. En pojke hade när han var 15 år gammal gjort sig skyldig till tillgrepp av fortskaffningsmedel. Han hade vid tre tillfällen, både innan och efter det att han hade fyllt 16 år, gjort sig skyldig till ringa narkotikabrott genom eget bruk av hasch. Tingsrätten bestämde påföljden till 40 dagsböter, vilket hovrätten skärpte till 80 dagsböter. RÅ yrkade att påföljden skulle bestämmas till 100 dagsböter. Grunden för överklagandet var att det, enligt RÅ:s ovan redovisade riktlinjer, behövdes en schabloniserad regel om att 100 dagsböter eller mer normalt bör vara straffet för ungdomar i åldern 15–17 år i de fall straffvärdet för en vuxen person skulle ha varit på en månads fängelse. HD gjorde ingen annan bedömning än underinstanserna gällande att brottet hade ett oducerat straffvärde på en månads fängelse. HD som fastställde hovrättens dom på 80 dagsböter – anförde i domskälen bl.a. följande:

Som riksåklagaren anför kan det i nu aktuella situationer finnas behov av att utnyttja bötesskalans övre del för att undvika inkonsekvenser i reaktionssystemet beträffande ungdomar. Det får vidare anses föreligga större utrymme för att tillämpa schabloner för ungdomsrabatten vid bötespåföljd än vid fängelsepåföljd. Exempelvis kan det antas att sådana förmildrande omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB mera sällan blir av betydelse när det gäller att mäta ut böter.

Att en regel av det slag som riksåklagaren förordat innebär en knytning till straffvärdet för motsvarande brott av en vuxen person är

⁴⁴ Den översta horisontella linjen anger vad som utgör straffmätningvärdet för en vuxen, dvs. straffvärdet för en gärningsman över 20 år med beaktande av billighetsskäl (utan att det gjorts någon ungdomsreduktion).

emellertid inte helt invändningsfritt. Enligt 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB skall som förmildrande omständighet vid bedömning av straffvärdet beaktas om den tilltalades handlande stått i samband med hans uppenbart bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Om straffvärdet för en vuxen person är en månads fängelse kan motsvarande värde således vara lägre för en person som var mycket ung när brottet begicks. I praktiken brukar den bestämmelsen sällan behandlas särskilt, utan en allmän bedömning av vilken strafflindring som den tilltalades ungdom bör föranleda görs med stöd av 29 kap. 7 § BrB (se t.ex. Munck i Festskrift till Nils Jareborg, 2002 s. 503 ff.). En schabloniserad regel som tar sin utgångspunkt i straffvärdet för en vuxen kan emellertid behöva korrigeras med hänsyn till omogenhet och bristande erfarenhet som har samband med den tilltalades ålder. Detta skulle komplicera användningen av regeln.

Ett starkare skäl mot en normalpåföljd om etthundra dagsböter i de av riksåklagaren angivna situationerna är att en sådan påföljd måste bedömas i många fall innebära en straffskärpning i förhållande till de påföljder som hittills har dömts ut (jfr NJA 1996 s. 63). Utöver de tidigare berörda skälen har det inte framkommit något som motiverar en sådan straffskärpning. I sammanhanget måste också beaktas att straffet för en vuxen för bl.a. brott av det slag som målet gäller ofta skulle bestämmas till villkorlig dom och ett måttligt bötesstraff.

Mot bakgrund av det anförda finns det inte skäl att frångå hovrättens bedömning när det gäller antalet dagsböter för M.A. Hovrättens domslut skall därför fastställas i fråga om påföljd.

I ovan omnämnda artikel i SvJT 2006 s. 243 kritiserar Borgeke m.fl. HD:s avgörande. Enligt författarna vilar avgörandet på en ”rätt svag grund”, varför det fortfarande finns anledning att tillämpa de av RÅ framtagna riktlinjerna. Enligt artikeln innebär HD:s straffmätning att dagsbotsskalan för personer under 18 år blir mycket kort, om 80 dagsböter och därutöver ska tillämpas i de fall en vuxen lagöverträdare hade blivit dömd till fängelse (eller annan påföljd på fängelsenivå). HD:s avgörande förutsätter därutöver, enligt författarna, att fängelsestraff i större utsträckning än enligt RÅ:s riktlinjer för ungdomar ska kunna ersättas av böter.

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 2012.⁴⁵

Målet gällde en person som vid 18 års ålder gjorde sig skyldig till snatteri. Tingsrätten bestämde påföljden till 70 dagsböter.⁴⁶ Tingsrätten

⁴⁵ Dom i mål B 5566-11.

⁴⁶ Dom den 28 juni 2011 vid Gävle tingsrätt (mål B 1722-11).

anförde i domskälen att det föreligger skiftande praxis huruvida ungdom ska beaktas vid fastställande av antalet dagsböter och att det lindrigaste alternativet bör dömas ut, varvid tingsrätten beaktade ungdomen vid straffmätningen.

Åklagaren överklagade och yrkade att påföljden skulle bestämmas till 110 dagsböter i enlighet med brottets straffvärde. Hovrätten skärpte påföljden till 80 dagsböter.⁴⁷ Hovrätten delade uppfattningen att brottslighetens straffvärde uppgick till 110 dagsböter. Hovrätten konstaterade att regeln om ungdomsreduktion visserligen främst varit avsedd för fängelsestraff men att det med hänvisning till lagtextens generella utformning inte fanns skäl mot en tillämpning även vid bötesstraff. Hade lagstiftarens syfte med regeln varit att undanta bötesstraffen hade det enligt domskälen varit mycket enkelt att göra det. Hovrätten anförde att det knappast följer av någon fast domstolspraxis i vilken utsträckning gärningsmannens ungdom ska beaktas vid straffmätningen vid böter och korta fängelsestraff. Hovrätten kom fram till att 29 kap. 7 § BrB ska tillämpas även i fråga om bötesstraff och för lagöverträdare i åldersgruppen upp till 21 år. Enligt domstolen bör reduktionen bli relativt sett lägre för brott på bötesnivå än vid allvarigare brottslighet, varför hovrätten kom fram till att straffet borde bestämmas till 80 dagsböter.

På yrkande av RÅ tog HD upp målet till prövning. RÅ yrkade att bötesstraffet skulle skärpas.⁴⁸ RÅ anslöt sig i överklagandet till de skäl som angavs i RÅ:s riktlinjer för att inte ge ungdomsreduktion vid bötesbrott för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. RÅ anförde i överklagandet att rättsfallet NJA 2005 s. 878 (refererat ovan) inte har direkt bäring på frågan om ungdomsrabatt normalt ska tillämpas för gärningsmän som nått myndighetsåldern. Vidare anförde RÅ bl.a. att en tillämpning av den modell Martin Borgeke lanserat innebär en ökning av antalet ungdomar som döms till böter på bekostnad av dem som döms till ungdomstjänst.

I domen av den 31 januari 2012 fastställde HD hovrättens domslut (på 80 dagsböter). HD anförde att det inte fanns skäl att vid bedömningen av brottets straffvärde särskilt beakta den tilltalades ålder och att straffvärdet av brottet motsvarade 110 dagsböter. Efter att ha gått igenom bakgrunden till den aktuella bestämmelsen och motiven bakom RÅ:s riktlinjer anförde HD följande:

⁴⁷ Dom den 8 november 2011 vid Hovrätten för Nedre Norrland (mål B 789-11).

⁴⁸ Överklagande 2011-12-06 (ÅM 2011/7728).

8. Grunden för att generellt särbehandla unga lagöverträdare kan beskrivas så, att deras större sanktionskänslighet och inte fullt utvecklade ansvarsförmåga liksom deras behov av att mötas med större tolerans gör att deras brott bör föranleda lindrigare ingripanden än vad som gäller för vuxna (jfr Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 3 uppl. 2010, s. 150 f.). Visserligen har dessa omständigheter mindre betydelse i fråga om bötesstraff än när det gäller fängelse. Även vid bötesstraff finns det dock skäl att beakta ungdomars särskilda förutsättningar. Att ett sådant beaktande sker i åldersgruppen 15–17 år har inte satts i fråga när det gäller dagsböter. Enligt praxis påverkas emellertid inte penningböter av den tilltalades ungdom.

9. Vidare måste systematiska skäl beaktas. Vid fängelsestraff innebär bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken att strafftiden för den som har begått ett brott innan han eller hon har fyllt 21 år i de allra flesta fall sätts ned. När det är fråga om de allra kortaste fängelsestraffen ersätts frihetsberövandet i stället av ett bötesstraff. En sådan övergång från fängelse till böter är en förutsättning för att systemet ska vara konsekvent, och den övergången måste tillämpas även i åldersgruppen 18–20 år. Det rimliga är då också att de högsta dagsbotsnivåerna förbehålls dessa situationer, och att utrymmet för att döma till bötesstraff på dessa nivåer vid rena bötesbrott minskar i motsvarande mån. Det är väl förenligt med lagtexten, som inte gör någon skillnad inom åldersintervallet 15–20 år.

10. Det sagda leder till att bestämmelsen i 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken bör tillämpas även när personer i åldersgruppen 18–20 år har begått brott som förskyller dagsböter. För att det ska finnas utrymme för en nyansering av bedömningarna i de fall då bötesstraffet ersätter ett kortare fängelsestraff, bör 120 dagsböter vara det högsta straff som kommer i fråga för ett enstaka bötesbrott i den åldersgruppen.

11. Mot bakgrund av vad som nu anförts finns det inte skäl att göra någon annan bedömning av bötesstraffets storlek än vad hovrätten har gjort. Hovrättens domslut ska alltså fastställas.

Justitierådet Göran Lambertz var skiljaktig och anförde följande:

Jag är ense med majoriteten till och med punkt 10 i domen. Härefter bör den enligt min mening lyda:

11. Antalet dagsböter bör bestämmas så att reduktionen inte onödigtvis kommer i disharmoni med Riksåklagarens riktlinjer beträffande ungdomar i åldersgruppen 15–17 år. Straffet i den åldersgruppen är enligt riktlinjerna 80 dagsböter när straffet för en vuxen, som här, skulle ha varit 110 dagsböter. För 18–20 åringar bör då straffet i motsvarande fall normalt bestämmas till 90 eller 100 dagsböter. Straffet för CLR bör fastställas till 90 dagsböter.

HD:s dom har kommit så nyligen att det inte går att avgöra på vilket sätt den kommer att få genomslag i praxis. Klart torde vara att den innebär att bestämmelsen om ungdomsreduktion kommer att tillämpas även för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år då det oreducerade straffvärdet är på bötesnivå. Såväl åklagare när strafförelägganden utfärdas som domstolar när böter döms ut kommer att tillämpa ungdomsreduktionen även för denna övre åldersgrupp.

Det är i övrigt måhända inte klart riktigt hur domen kommer att påverka reduktionen, särskilt inte för gruppen 15–17 år. HD anför att 120 dagsböter bör vara det högsta straff som kommer i fråga för ett enstaka bötesbrott i ”den åldersgruppen”, för att det ska finnas utrymme för en nyansering av bedömningarna i de fall bötesstraffet ersätter ett kortare fängelsestraff. HD torde med det mena att bötesnivån över 120 dagsböter ska förbehållas de fall där det oreducerade straffvärdet motsvarar ett kortare fängelsestraff. Anvisningen om 120 dagsböter torde innebära att ett oreducerat straffvärde på 150 dagsböter ska reduceras till 120 dagsböter. Vad som möjligen är oklart är huruvida HD anser att någon differentiering bör ske inom åldersgruppen 18–20 år. Att HD talar om ”åldersgruppen 18–20 år” och anger en bestämd gräns, talar för att någon sådan differentiering inte bör ske. Detta skulle vara i enlighet med RÅ:s riktlinjer som gällande omyndiga lagöverträdare inte gör någon differentiering mellan 15–16- och 17-åringar. Martin Borgekes modell däremot innebär en differentiering inom såväl åldersgruppen 15–17 år som 18–20 år.

Med 120 dagsböter som övre gräns och med 80 dagsböter som det reducerade straffmättningsvärdet av ett straffvärde på 110 dagsböter, torde domstolarna genom HD:s dom få en ganska tydlig vägledning av hur reduktionen ska göras i åldersgruppen 18–20 år.

Frågan är dock hur domen kommer att påverka reduktionen i åldersgruppen 15–17 år. Utifrån bl.a. vad HD uttalat i NJA 2000 s. 421 torde det vara klart att straffnedsättningen normalt bör bli större för den som vid brottets begående var väsentligt yngre än 21 år än för den som nästan uppnått denna ålder och att det i princip bör bli fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Det innebär sålunda att de hållpunkter gällande reduktionen som framgår av 2012 års fall inte går att applicera för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Enligt det fallet ska ett straffvärde på 150 dagsböter leda till (omkring) 120 dagsböter. Därtill föranledde ett straffvärde på 110 dagsböter ett straffmättningsvärde på 80 dagsböter. För att upprätthålla en differenti-

ering mellan olika åldersgrupper måste reduktionen vara större än så för åldersgruppen 15–17 år. Det innebär i vart fall att RÅ:s tabell inte kan tillämpas i alla delar, eftersom ett straffvärde på 110 dagsböter enligt dessa riktlinjer ska föranleda 80 dagsböter även för en omyndig lagöverträdare.

Vad gäller de dagsbotsnivåer som bör förbehållas fall där en vuxen lagöverträdare hade fått ett kort fängelsestraff (vilket samtidigt utgör avgränsningen av den nivå som ska inrymma alla fall med oreducerade straffvärden upp till 150 dagsböter) framgår inte av HD:s senaste dom vad som ska gälla för åldersgruppen 15–17 år. Möjligen kan den ovan redovisade domen NJA 2005 s. 878 anses innebära att 80 dagsböter och därutöver endast ska tillämpas om det oreducerade straffvärdet är på fängelsenivå. Det skulle dock innebära en mycket snäv skala för de fall där en vuxen hade fått ett bötesstraff och en mycket kraftig reduktion för åldersgruppen 15–17 år. NJA 2005 s. 878 torde hittills inte ha fått det genomslaget i praxis och 2012 års fall förutsätter inte en så kraftig reduktion för att upprätthålla den relativa skillnaden mellan åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år.

Sammanfattningsvis kan sägas att det ännu är för tidigt att säga hur HD:s dom från januari 2012 kommer att påverka tillämpningen av 29 kap. 7 § BrB.

29.6 Närmare om tillämpningen av påföljdsvalsregeln för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år

Som allmän princip gäller att åtgärder mot lagöverträdare som fyllt 15 men inte 18 år bör ske inom ramen för socialtjänsten och inte inom kriminalvården. Vad som i första hand ska prövas av domstolen är om någon av påföljderna ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillämplig. Vad gäller åldersgruppen 18–20 år görs det i lagtexten gällande ungdomsvård inte någon åtskillnad mellan någon åldersgrupp under 21 år. I praktiken är dock utrymmet mycket begränsat gällande lagöverträdare över 18 års ålder och torde i första hand, som anförs i Brottsbalkskommentaren, komma i fråga då det är eller kan bli aktuellt med ingripande enligt LVU. Beträffande ungdomstjänst föreskrivs i 32 kap. 2 § 2 st BrB att den som är 18–20 år (vid domstillfället) får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl till det. Särskilda skäl att döma någon över 18 år till ungdomstjänst kan vara att brottet begåtts före 18 års

ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort tid efter att den unge fyllt 18 år.

I ålderskategorin 18–20 år är det i stället villkorlig dom och i ännu större utsträckning skyddstillsyn som blir aktuellt om inte straffmätningensvärdet är sådant att påföljden kan stanna vid böter. För att döma till fängelse förutsätts att det föreligger särskilda skäl med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars. Som omnämnts ovan kan utöver straffvärdet även art och återfall i brott utgöra särskilda skäl.

Kravet på särskilda skäl innebär enligt Brottsbalkskommentaren att det erfordras starkare skäl för tillämpning av fängelse när den tilltalade inte hade fyllt 21 år vid brottet än vad annars skulle ha varit fallet.⁴⁹ För ungdomar i åldern 18–20 år bör därför fängelse som ensamt straff i huvudsak övervägas endast när brottsligheten varit särskilt svår eller omfattande eller när fråga är om upprepade återfall i grov brottslighet samt vid sådana brottstyper, exempelvis trafikbrott, där kortare frihetsstraff är den normala påföljden. Dessa skäl framfördes redan när den ursprungliga bestämmelsen infördes dock att det då uttryckligen handlade om att döma till fängelse med hänsyn till allmän laglydnad.

I NJA 1981 s. 335 dömdes en 19-åring till fängelse för bl.a. grovt rån och i NJA 1981 s. 523 en tjuugoåring till fängelse för bl.a. grov stöld och rån. Se även NJA 1994 s. 102 där en 20-åring dömdes till fängelse för grovt rattfylleri. Däremot dömdes inte till frihetsberövande påföljd i exempelvis NJA 1974 s. 682 (rattfylleri och olovlig körning), NJA 1978 s. 77 (bl.a. mordbrand), NJA 1980 s. 112 (rattfylleri), NJA 1982 s. 675 (misshandel), NJA 1995 s. 145 (allmänfarlig vårdslöshet) och 2001 s. 894 (sexuellt umgänge med barn). Se även det tidigare nämnda fallet NJA 1979 s. 139 (skyddstillsyn för bl.a. rån) och NJA 1965 s. 152 (skyddstillsyn med anstaltsbehandling för rån).

I NJA 1989 s. 837 var fråga om en yngling som vid 19 års ålder hade gjort sig skyldig till narkotikabrott som visserligen var att anse som ringa men som enligt vad HD uttalade ändå normalt borde föranleda fängelsestraff. HD dömde honom emellertid till skyddstillsyn under återopande bl.a. av hans ungdom. I NJA 1990 s. 84 I och 1991 s. 438 prövades frågan om påföljd för misshandel. Den tilltalade var vid brottets begående i det förra fallet 20 år och i det senare nyss fyllda 18 år; brottet får emellertid i det senare fallet

⁴⁹ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentaren till 30 kap. 5 §.

anses ha varit av allvarligare natur än i det förra. Påföljden blev i det förra fallet villkorlig dom och böter och i det senare fängelse 14 dagar. Se också NJA 1999 s. 269 (villkorlig dom med samhällstjänst för 19-åring som gjort sig skyldig till misshandel).

I rättsfallet NJA 1991 s. 444 var fråga om val mellan fängelse, skyddstillsyn jämte fängelse och skyddstillsyn jämte föreskrift om samhällstjänst för en yngling som hade gjort sig skyldig till rån vid 18 års ålder. Våldet vid rånet förövades mot en pensionär och bestod i en spark i ryggen och kvarhållande på marken. Ynglingen dömdes till skyddstillsyn jämte fängelse i två månader. I NJA 1999 s. 561 dömdes en flicka som vid 20 års ålder gjort sig skyldig till anstiftan av mened till skyddstillsyn jämte samhällstjänst. Fängelse (ett år två månader) blev också i NJA 2000 s. 278 påföljden för en 19-åring som gjort sig skyldig till grov misshandel av livshotande slag. Skyddstillsyn i förening med fängelse ansågs i detta fall inte som en tillräckligt ingripande påföljd.

29.7 Överväganden

29.7.1 Allmänna utgångspunkter

Unga personers mognadsgrad

Särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år motiveras delvis av att personer i den gruppen anses ha mindre utvecklad ansvarsförmåga än äldre myndiga lagöverträdare. En mindre utvecklad ansvarsförmåga innebär sämre möjligheter att fatta korrekta beslut och förstå de fulla konsekvenserna av sitt handlande. Det innebär i sin tur att det finns mindre anledning att klandra en ung person, dvs. att dennes olagliga handlingar är mindre straffvärda än motsvarande handlingar begångna av en äldre lagöverträdare.

Att en 14-åring utifrån detta betraktelsesätt är mindre klandervärd än en 25-åring skulle de flesta betrakta som uppenbart. Lagstiftaren har också dragit en gräns vid 15 år när en person är straffrättsligt ansvarig för sina handlingar. Detta ger uttryck för en ståndpunkt om när ansvarsförmågan är så utvecklad att det överhuvudtaget kan avkrävas straffrättsligt ansvar för olagliga handlingar.

Att en omyndig person ska anses mindre straffvärd pga. sin (typiskt sett) större omognad än en äldre myndig person, framstår även det som uppenbart. Först som myndig ses man i de flesta

sammanhang som vuxen och kapabel att ta ansvar för sina handlingar. Det straffrättsliga systemet bör i vart fall delvis harmonisera med myndighetsåldern.

Hur ska man då betrakta lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år? De sociala och psykologiska riskfaktorer som bidrar till att vissa unga personer bryter mot gällande normer upphör inte att påverka den unge bara för att myndighetsåldern har inträtt. Den sociala mognadsprocessen har inget naturligt avslut vid 18-årsdagen. De flesta ungdomar går i gymnasiet i vart fall till och med 19 års ålder. Många slutför gymnasiet först vid 20 eller 21 års ålder. De inträder normalt sett först därefter i yrkeslivet, med ökat eget ansvar för ekonomi och egen försörjning. Personer i ålderskategorin 18–20 år har därför endast delvis inträtt i "vuxenvärlden". Utvecklingen i samhället har därtill varit sådan att detta inträde har kommit att fördröjas allt mer, unga människor får allt senare arbete och egen bostad. Mognadsprocessen är givetvis en individuell fråga. Det är dock befogat att hävda att en 18–20 åring typiskt sett ännu inte har med vuxna jämställd förmåga till att ta ansvar. Utifrån ett generellt perspektiv torde det därför vara mer realistiskt att hänföra gruppen 18–20 år till ett mellanskikt på vägen från barn till vuxen med fullt utvecklad förmåga till ansvar.

Unga personers sanktionskänslighet

Personer i åldersgruppen 18–20 år är således som vi ser det i ett mellanskikt mellan barn- och vuxenvärlden. Det är under denna tid typiskt sett som en person "kliver ut i vuxenvärlden". En mängd processer pågår, vissa når sin kulmen. Gymnasieutbildningen slutförs för de flesta. Antingen går man vidare i högre utbildning eller inträder i arbetslivet. Till detta kopplas en möjlighet till egen bostad och en därigenom mer självständig tillvaro. I detta skede kan det vara skadligt att "lyftas ut" ur dessa processer genom ett frihetsberövande straff. Inträdet i vuxenvärlden försenas. I värsta fall kan det innebära långsiktiga återverkningar på processen från ett barn till en fungerande vuxen med fullgoda möjligheter till utveckling och försörjning.

Ett fängelsestraff riskerar typiskt sett att leda till en stigmatisering. Detta är särskilt känsligt för en ung person som ännu inte funnit en vuxen identitet. För de som redan är i ett utanförskap kan en identitet

som kriminell då vara något som ger gemenskap, status och respekt.

På förfrågan av utredningen har Brå gjort en kunskaps-sammanställning gällande särbehandlingen av lagöverträdare 18–20 år.⁵⁰ I rapporten har sammanställts kunskap om effekterna av frihetsberövande straff för 18–20-åringar.

Databassökningarna som Brå gjort visar enligt rapporten att denna åldersgrupp sällan särskiljs i forskningen, vilket manar till försiktighet i tolkningarna. Inledningsvis konstateras i rapporten att befintlig forskning visar att många ungdomar begår något enstaka brott och ett fåtal begår många. De flesta ungdomar som begår brott gör detta under en kortare period, för att sedan att leva ett välanpassat liv som vuxna. De flesta upphör således med att begå brott efter ungdomstiden.

Det som har studerats mest i forskningen enligt vad som framgår av databassökningarna är risken för återfall. Det har studerats i olika sammanhang och med olika fokus. Merparten av studierna visar att kontakter med rättssystemet och frihetsberövande påföljder ökar risker för återfall. Olika institutionaliseringseffekter ses som en förklaring. Fler återfall innebär i sin tur fler brottsoffer och ökade kostnader för samhället. Det påpekas dock i rapporten att några av studierna är mindre tydliga i sina resultat.

En annan viktig aspekt är kopplingen mellan påföljd och kommande anknytning till arbetsmarknaden. Merparten av de studier och sammanställningar som utforskats pekar på att frihetsberövande straff för ungdomar påverkar möjligheterna till ett framtida arbete på ett negativt sätt. Sambanden är dock inte helt tydliga.

Det finns enligt rapporten också litteratur som belyser en rad olika problem för de ungdomar som befinner sig i fängelse och det lyfts fram att det medför särskilda krav då unga döms till frihetsberövande straff. Vissa studier lyfter fram åldern 18–20 år som en kritisk period för vuxenblivandet. Den inhämtade litteraturen ger också en bild av ungdomstiden som en känslig period. Frihetsberövande straff synes i detta sammanhang utgöra en särskild påfrestning. Utvecklingen från ungdom till vuxen utgör en dynamisk mognadsprocess där en tydlig brytningstid mellan det förra och det senare sällan finns.

⁵⁰ Särbehandling av lagöverträdare 18–20 år En kunskapssammanställning, Brottsförebyggande rådet 2012, publicerad på www.bra.se

29.7.2 Ungdomsreduktionen bör vara kvar i de fall straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet

Vår bedömning: Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB om ungdomsreduktion vid straffmätningen bör finnas kvar för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år om straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet eller brottsligheten.

På något sätt måste gärningsmannens personliga förutsättningar påverka straffmätningen

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 år men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen.

Det viktigaste oftast helt avgörande för straffmätningen är brottets straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § BrB BrB särskilt beaktas bl.a. vad den tilltalade insett eller borde insett om den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit samt de avsikter och motiv som han eller hon har haft. Redan i detta ligger att den enskildes förmåga att förstå konsekvenserna av sina handlingar påverkar bedömningen av straffvärdet och därigenom straffmätningen. Som redogörs för närmare i bl.a. avsnitt 29.2.3 finns det därtill en särskild bestämmelse i 29 kap. 3 § 3 p BrB om att bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga ska beaktas som förmildrande vid bedömningen av straffvärdet.

Utveckling och erfarenhet är rent definitionsmässigt något som påverkas av stigande ålder. En vuxen person har utvecklat sina mentala förmågor mer än ett barn och har större erfarenhet än ett barn. En person som har en normal mental utveckling får därutöver bl.a. genom de lärdomar man kan dra av sina erfarenheter en bättre omdömesförmåga i vuxen ålder. Detta kan visserligen framstå som självklarheter. I det straffrättsliga sammanhanget innebär det dock att åldern på gärningsmannen har en självklar roll vid straffets bestämmande.

Utvecklingen från barn till vuxen är inte som utvecklas i avsnitt 29.7.1 en process som tar slut vid 18-årsdagen. Processen att mogna och utvecklas fortsätter givetvis även därefter. Inte heller 21-årsdagen eller något annat datum för den delen duger för att markera ett avslut på den processen. Vad som däremot kan sägas är att personer mellan

18 och 20 år befinner sig i ett mellanskikt mellan barn- och ungdomsår och vuxenlivet. Att olika människor utvecklas och mognar olika snabbt och olika mycket behöver knappast påpekas. Om man vill hitta en grupp som trots att de är straffmyndiga typiskt sett inte ställts inför vuxenvärldens krav på ansvarstagande och möjligheter att utvecklas genom sådant ansvarstagande, framstår dock enligt vår mening 15–20 år som en mer träffande avgränsning än 15–18 år (eller för den delen 15–25 år).

Att bedöma straffvärdet av en gärning blir med nödvändighet en prövning av relevanta faktorer i det enskilda fallet. Straffvärdefaktorer av objektiv betydelse såsom vilken skada eller fara som uppstått genom gärningen låter sig bedömas genom iakttagbara yttre omständigheter. Det är ofta svårare att bedöma de subjektiva omständigheterna. Domstolen kan omöjligen skaffa sig direkt kunskap om vad som försiggått i någons hjärna vid en given tidpunkt. Vad den tilltalade insett eller bort inse bedöms därför även det genom yttre omständigheter, vad händelseförloppet gav honom eller henne för möjligheter till perception och konsekvensbedömning. Om annan kunskap inte förs in i målet grundas då bedömningen på vad en person typiskt sätt hade kunnat uppfatta och förstå.

Än svårare blir det att bedöma i vad mån den tilltalades utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga har stått i samband med handlandet. Rättsprocessen ger inte någon heltäckande bild av den tilltalades person. En fullgod förståelse av exempelvis någons erfarenheter och dess betydelse för handlandet kräver långt mer än vad som ryms inom en brottmålsprocess. Utan något särskilt underlag, ligger det då nära till hands att inte beakta att det förelegat sådana särskilda personliga svårigheter som gör handlandet mindre straffvärt. Vad gäller unga lagöverträdare skulle dock en sådan hållning i de flesta fall leda till fel straffvärdebedömning. Det är lätt att instämma i Johan Muncks slutsats (se avsnitt 29.4.2) att det är alldeles uppenbart att barn inte kan förutsättas ha den förståelse eller den självkontroll som man kan begära av en vuxen med större livserfarenhet. Det är givetvis därtill så att större krav kan ställas ju äldre gärningsmannen är. Mot bakgrund av vad som anförs ovan förefaller det dock mer naturligt att betrakta att mognadsprocessen från barn till vuxen sträcker sig i vart fall till en ålder av 20 år snarare än till 18 år.

Domstolarna har säkerligen insikt om att unga människors bristande utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga typiskt sett

kan påverka handlandet att begå brott. Något underlag för att göra en bedömning i det enskilda fallet finns dock sällan. Om bestämmelsen i 29 kap. 3 § 3 p BrB var det enda instrumentet för att beakta ungdom och omognad vid bestämmandet av straffets längd, skulle sannolikt domstolen göra antaganden av mognadsgraden utifrån åldern. Det skulle med nödvändighet bli en mer schematisk än individualiserad bedömning.

Som det är nu blir dock frågan om utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga som HD påpekar i NJA 2000 s. 314 sällan föremål för särskilda överväganden vid straffvärdebedömningen. Skälet till detta är den hänsyn som tas till den tilltalades ålder vid straffmätningen enligt 29 kap. 7 § BrB. Som utvecklas i avsnitt 29.5.1 görs det i praxis en nedsättning av straffets längd, enligt en tabell som får anses ha vunnit stor acceptans i rättstillämpningen. Att bedömningen görs på ett sådant schematiskt sätt utan hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet har enligt vår mening flera fördelar. En individualiserad bedömning låter sig knappast göras, då det skulle kräva helt andra utredningsinslag än vad som ryms i en brottmålsprocess, samtidigt som domstolen knappast kan bortse från att unga lagöverträdare inte har samma ansvarsförmåga som äldre. En bedömning i det enskilda fallet skulle därför närmast bli en chimär grundad på typiska föreställningar.

Att avgränsa beaktandet av mognad och utveckling till en viss ålderskategori strider visserligen mot kunskapen att varje människas förutsättningar på individnivå skiljer sig åt väsentligt. Samtidigt låter sig knappast en sådan individualiserad bedömning i de flesta fall göras. Om tanken på att straffvärdet ska återspegla det personliga ansvaret ska få genomslag, måste nog domstolarna använda sig av generella bedömningar när de tar hänsyn till personlig mognad, utveckling och erfarenhet. Enligt vår mening är då 20 år ett naturligare riktmärke än 18 år, när det gäller sådana generellt grundade hänsynstaganden.

Den centrala betydelse som straffvärdet har för påföljdsbestämningen grundar sig på en föreställning om personligt ansvar, utifrån möjligheten att göra rätt och rätta sig efter lagen. Det innebär att den grupp lagöverträdare som är på väg ut i vuxenlivet måste betraktas något annorlunda än den som redan har kunnat tillägna sig de erfarenheter som vuxenlivet ger oavsett att myndighetsåldern i en mening kan innebära epitetet ”vuxen”. Domstolen måste därför på något sätt beakta detta och blir då hänvisad till antaganden mer än individualiserade bedömningar. Enligt vår

mening utgör dagens ordning med en närmast schematisk reduktion vid straffmätningen, ett realistiskt sätt att i normalfallet fånga upp bristande mognad och erfarenhet som en lindrande faktor utan att behöva gå in på individualiserade bedömningar utan tillräcklig grund.

Att myndighetsåldern är 18 år utgör inget hinder mot att särbehandla 18-20 åringar vid straffmätningen

I våra direktiv påpekas att myndighetsåldern i Sverige numera är 18 år och att de påföljdsalternativ som gäller för vuxna lagöverträdare i de flesta fall används på den åldersgruppen.

Enligt vår mening innebär myndighetsåldern knappast i sig något beaktansvärt hinder i sig mot att särbehandla även något äldre lagöverträdare än dem under 18 år. För det första är 15-årsgränsen straffmyndighetsåldern den avgörande vattendelaren. Alla personer över 15 år är straffrättsligt ansvariga för sina handlingar och kan sålunda ådömas straff. 18-årsgränsen kan givetvis tjäna som en hållpunkt för en åldersgrupp som måste behandlas lindrigare än äldre. I och med att straffrättsligt ansvar inträder vid 15 års ålder förefaller det dock mindre träffande att hänga upp någon föreställning om "fullständigt vuxenansvar" vid 18 års ålder. Vuxenansvaret bör i stället inträda successivt från det att den tilltalade blivit straffmyndig till dess att han eller hon fyller 21 år.

Lagstiftningen på andra områden gör heller inte i alla delar en avgränsning vid 18 år vad gäller skiftet från barn till vuxen. Enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan vård under vissa förhållanden beredas den som inte fyllt 20 år, att pågå längst till dess att personen fyller 21 år. Även i det arbete som socialtjänsten bedriver med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) anses personer upp till 20 års ålder tillhöra gruppen barn och unga. Vidare kan anmärkas att föräldrar enligt föräldrabalken är underhållsskyldiga för barn efter 18-årsdagen om barnet fortfarande går i skolan, dock längst till dess barnet fyller 21 år.

Det bör också påpekas att myndighetsåldern inte har varit avgörande vid utformningen av bestämmelsen om åldersreduktion vid straffmätningen som framgår av avsnitt 29.3.2. När bestämmelsen infördes genom BrB 1962 anknöt den till brott någon begått innan 18 års ålder. Vid den tidpunkten inträdde myndighetsåldern vid 21 år. 1969 sänktes myndighetsåldern till 20 år och 1974 till 18 år. Sex år

senare år 1980 höjdes gränsen för beaktande av ungdom vid straffmätningen till 21 år. Som beskrivs i avsnitt 29.3.2 skedde höjningen av gränsen för att inte avskaffandet av institutet ungdomsfängelse en påföljd främst för åldersgruppen 18–20 år skulle leda till längre frihetsberövanden. Därtill såg lagstiftaren positivt på att en höjning av åldersgränsen kunde medföra en generell sänkning av straffnivåerna för (redan då myndiga) ungdomar i åldern 18–20 år.

Det finns ett egenvärde i att strafftiderna för lagöverträdare i gruppen 18–20 år hålls nere och att det ofta prövas om det finns alternativ till ett frihetsberövande straff

Det är en etablerad insikt att fängelsestraff kan medföra stora negativa sociala skadeverkningar för den enskilde. Det kan ha negativa effekter för såväl yrkeslivet som familjesituationen. En anstaltsvistelse kan bidra till att den intagne anammar en kriminell identitet och själva vistelsen innebär kontaktskapande med andra personer som kan ha ett sådant negativt inflytande. Som ingen annan påföljd är ett avtjänat fängelsestraff något socialt stigmatiserande. Detta innebär att ett fängelsestraff i sig kan påskynda en brottskarriär och verka brottsbefrämjande.

Som utvecklas i avsnitt 29.7.1 kan lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år typiskt sett anses mer känsliga och ta mer skada av frihetsberövande straff särskilt långa sådana än äldre personer. Det framstår utifrån ett såväl humanitärt som samhällsekonomiskt perspektiv som en god ordning att fängelsestraffen för unga lagöverträdare även om de uppnått myndighetsåldern hålls nere i längd.

I dag finns det en etablerad praxis vad gäller straffnedsättningen. Ett slopande av denna reduktion skulle innebära väsentligt längre fängelsestider för personer mellan 18 och 21 år. Vi har svårt att se detta som en önskvärd utveckling.

Straffmätningen kan enligt dagens ordning i vissa fall avgöra huruvida påföljden ska bestämmas till fängelse eller en icke frihetsberövande påföljd. Enligt 30 kap. 4 § BrB föreligger det en presumtion för fängelse om straffvärdet uppgår till ett år eller mer. Såsom HD slagit fast i NJA 2000 s. 314 är det avgörande för presumtionen det på grund av ungdom reducerade värdet, det s.k. straffmätningensvärdet. En slopad ungdomsrabatt skulle således innebära att fler unga lagöverträdare döms till fängelse på grund av

högt straffvärde. I det förslag vi lägger fram (kapitel 9) ska möjligheten att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt avgöras utifrån det utmätta fängelsestraffets längd på det sätt att det ska råda en presumtion för villkorligt fängelse vid fängelsestraff som är kortare än ett år. Även i det systemet skulle en slopad ungdomsreduktion leda till fler och därtill långa frihetsberövande straff för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

En slopad ungdomsreduktion för åldersgruppen 18–20 år skulle innebära orimliga tröskeeffekter i förhållande till omyndiga lagöverträdare

Frågan om det ska ske en reduktion vid straffmätningen gällande lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år kan inte ses isolerat från den reduktion som sker för lagöverträdare i den yngre åldersgruppen, 15–17 år.

Det ingår inte uttryckligen i våra direktiv att överväga en slopad eller minskad ungdomsreduktion vid straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Visserligen ska vi enligt direktiven analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall straffnedsättning ska ske, vilket får anses innebära att vi har möjlighet att föreslå förändringar av storleken av ungdomsreduktionen även i den åldersgruppen. Inget i direktiven talar dock för en inriktning syftande till en mindre straffnedsättning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Som framgår av avsnitt 29.5.1 sker det i dag en väsentlig nedsättning av fängelsestrafftiden för lagöverträdare mellan 15 och 17 år. För en 15-åring sker enligt en etablerad praxis en nedsättning till en femtedel av straffvärdet, för en 16-åring till en fjärdedel och för en 17-åring till en tredjedel. Den frihetsberövande påföljden blir ju enligt 32 kap 5 § BrB inte fängelse utan slutet ungdomsvård för denna ålderskategori. Oaktat detta finner vi att det finns goda skäl för den betydande reduktionen.

För det första påkallar lagöverträdarens bristande mognad, erfarenhet och utveckling ett än större beaktande vid straffmätningen för denna åldersgrupp än beträffande åldersgruppen 18–20 år.

För det andra minskas därigenom överhuvudtaget användningen av frihetsberövande påföljder för denna ålderskategori. Reduktionen innebär i likhet med och i än högre grad än vad som gäller för 18–20 åringar att en icke frihetsberövande påföljd väljs istället för en

frihetsberövande. Den yngsta ålderskategorin lider mest skada av långa frihetsberövanden. Det kan visserligen vara fråga om allvarliga brott som begås av mycket unga lagöverträdare vilket utesluter annat än en frihetsberövande påföljd. Om det skulle dömas ut mångåriga frihetsberövande straff för lagöverträdare i den ålderskategorin oavsett om det vore fängelse eller sluten ungdomsvård skulle det riskera irreparabla störningar i deras utveckling och förutsättningar att någonsin ta en fullvärdig plats i samhället.

Mot denna bakgrund finner vi att den ordning som i dag gäller enligt 29 kap. 7 § BrB för åldersgruppen 15–17 år bör bestå, dvs. att en förhållandevis kraftig reduktion sker vid straffmätningen på det sätt som utvecklats i praxis.

Påföljdssystemet bör inte i något avseende innehålla kraftiga tröskel-effekter. Påföljdsbestämningen riskerar nämligen att uppfattas som godtycklig, irrationell och orättvis om små skillnader och oväsentliga omständigheter leder till stora skillnader i påföljdens ingripandegrad. Om det även fortsättningsvis ska ske en kraftig reduktion vid straffmätningen för en 17-åring, skulle det bli en orimlig tröskel-effekt att helt avstå från ungdomsreduktion för lagöverträdare som nyligen fyllt 18 år. Huruvida gärningsmannen har passerat 18-årsdagen skulle då bli avgörande för om fängelsestraffet (eller motsvarande frihetsberövande straff genom sluten ungdomsvård) skulle bli exempelvis ett eller två år.

Den nedsättning som sker måste enligt vår mening rimligen plana ut successivt och inte göra halt vid någon specifik ålder, för att systemet ska uppfattas som rättvist och rationellt. Den avtrappning som i dag görs enligt praxis som är som störst för en 15-åring och helt har planat ut för en 21-åring uppfattar vi som rimlig. Det skulle visserligen vara teoretiskt möjligt att plana ut reduktionen helt inom åldersgruppen 15–17 år, så att en 15-åring alltjämt får en kraftig reduktion vid straffmätningen medan den som närmar sig 18-årsdagen endast får en liten reduktion. Det skulle dock förutsätta en väsentligt mindre reduktion vid straffmätningen än i dag för åldersgruppen under 18 år. Detta är enligt oss inte någon önskvärd utveckling. Vi anser heller inte att det är i linje med våra direktiv att föreslå betydande straffskärpningar för barn i åldersgruppen 15–17 år.

Det är inte lämpligt med något annat slag av reglering för att åstadkomma en särbehandling i mildrande riktning

Enligt direktiven får vi om det befinns påkallat föreslå en särreglering i något särskilt hänseende. En särreglering får också föreslås i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff.

Som framgår av vad som hittills anförts har vi beträffande bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 7 § BrB inte funnit att det finns några bärande skäl som talar för en förändring. Någon ytterligare särreglering som tar sikte på straffmätningen är därför inte aktuell för oss att lägga fram.

Det huvudsakliga syftet med regleringen i 29 kap. 7 § BrB är att frihetsberövandets längd ska minska för unga lagöverträdare. Detta skulle visserligen kunna ske genom en särreglering i fråga om villkorlig frigivning från ett fängelsestraff. Om exempelvis lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år frigavs efter en kortare del av verkställigheten än vad som gäller för äldre lagöverträdare, skulle delvis behovet av en särreglering gällande straffmätningen minska. Möjligen skulle om det är önskvärt ett synsätt att alla myndiga lagöverträdare bör behandlas likadant därigenom anses ha fått ett större genomslag.

Enlig vår mening finns det dock anledning att hysa stora betänkligheter mot att ersätta ungdomsreduktionen för ungdomar mellan 18 och 20 år med en mer generös reglering gällande villkorlig frigivning. Utifrån vårt synsätt ger reduktionen vid straffmätningen som diskuteras ovan genomslag för uppfattningen att en gärning är mindre straffvärd och klandervärd om den begås av en person med bristande erfarenhet och omdömesförmåga.

Även om man endast ser bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB som ett medel för att minska den faktiska fängelsetiden vilket torde ha varit det huvudsakliga syftet från lagstiftarens sida är en reduktion av strafftiden att föredra framför en särreglering gällande villkorlig frigivning. Om det medges en mer generös villkorlig frigivning kommer en större icke verkställd del av fängelsestraffet att återstå vid tidpunkten för villkorlig frigivning. Denna del kommer därmed att vara möjlig att förverka för det fall att den dömda återfaller i brott inom prøvotiden för den villkorliga frigivningen. I en återfallssituation kan det därmed leda till sammanlagt längre anstaltsvistelser än i dag. Möjligen skulle reglerna i 34 kap. 4 § BrB kunna konstrueras på så sätt att möjligheterna att förverka villkorligt medgiven frihet begränsades för dem som blivit villkorligt frigivna

tidigare på grund av sin unga ålder, så att inte den nu beskrivna effekten uppstår. Det skulle dock knappast bli en trovärdig lagstiftning, att på ett komplicerat sätt ge sken av en faktisk ändring som egentligen inte syftar till att vara någon förändring i praktiken.

En slopad ungdomsreduktion skulle leda till en väsentlig ökning av fångtalet och därigenom en stor kostnadsökning för Kriminalvården

På uppdrag av utredningen har Brå gjort en beräkning av hur mycket det s.k. fångtalet antal utdömda fängelsedagar skulle öka om ungdomsreduktionen slopades vid straffmätningen av fängelsestraff i åldersgruppen 18–20 år.

Som underlag för beräkningen har Brå använt de personer som under 2010 var 18, 19, respektive 20 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Beräkningen utgår från att fängelsestraffets längd hade reducerats till hälften för dem som var 18 år, till två tredjedelar för dem som var 19 år och till tre fjärdedelar för dem som var 20 år och utvisar med den hypotesen hur många fängelsedagar som hade dömts ut om det inte hade skett någon sådan ungdomsreduktion. Av beräkningen följer att antalet utdömda fängelsedagar skulle ha ökat med totalt 146 676 om det inte hade gjorts någon ungdomsreduktion (motsvarande omkring 400 årsplatser). Det skulle ha inneburit en ökning med 52 procent inom den åldersgruppen. Med utgångspunkt i det totala antalet utdömda fängelsedagar (omfattande alla åldrar) under den tidsperioden skulle det ha inneburit en ökning med 12 procent.

Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB om ungdomsreduktion vid straffmätningen bör finnas kvar, även för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år

Att en person uppnår myndighetsåldern 18 år har givetvis en betydelse vad gäller vilket ansvar han eller hon har för sina handlingar och hur personen bör betraktas av andra. För att understryka detta ansvar och den allmänna betydelse myndighetsåldern har, skulle det kunna anses konsekvent att den straffrättsliga särbehandlingen av personer i åldersgruppen 18–20 år helt utmönstrades. Som framgår av sammanställningen i bilaga 3 är 18 år den gräns som

används i många andra länder i straffrättsligt hänseende. 18 år är också gränsen för när en person ska betraktas som barn i FN:s barnkonventions mening.⁵¹

Som vi anför ovan finns det dock många skäl som talar emot att särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år slopas när det gäller straffmätningen. Den bedömning vi gör är att dessa skäl talar med stor tyngd mot att göra en förändring. De invändningar som kan göras hänför sig till stor del till sådana fall där straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet. Vad gäller sådana fall är vår uppfattning att ungdomsreduktionen vid straffmätningen bör vara kvar även för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

29.7.3 Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör inte särbehandlas vid straffmätningen av bötesbrottslighet

Vårt förslag: Vid brott vars straffvärde endast motiverar ett bötesstraff ska inte gärningsmannens ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen, om han eller hon fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

Om någon har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år ska hans eller hennes ungdom beaktas vid straffmätningen, även om brottslighetens straffvärde är sådant att det endast motiverar ett bötesstraff.

Ungdomsreduktionen för brott vars straffvärde är sådant att böter kan följa på brottet har inte tillämpats konsekvent

I avsnitt 25.4 konstaterar vi att ungdomsreduktionen på straff för brott som straffvärdemässigt ligger på bötesnivå hittills inte tillämpas konsekvent i praxis.

För en fullständig beskrivning av de skillnader vi kan se och vilket underlag vi har för vår bedömning, hänvisas till det avsnittet.

⁵¹ I United Nations Standard Minimum Rules on the Administration of Juvenile Justice (the Beijing Rules) anges dock att ansträngningar ska göras för att de principer som minimireglerna för minderåriga ger uttryck för, ska utvidgas även till unga vuxna (young adult offenders). I Europarådets rekommendation CM/Rec(2008) 11 rörande unga lagöverträdare anges att unga vuxna lagöverträdare må, när det är lämpligt, anses som minderåriga och behandlas som sådana. Med unga vuxna avses i rekommendationen personer mellan 18 och 21 år. (Se bilaga 4 angående internationella instrument).

I korthet kan sägas att skillnaden gällt dels för vilka åldersgrupper reduktionen ska göras, dels hur stor den ska vara. Samtidigt hänger dessa frågor samman. Huruvida reduktionen ska göras för lagöverträdare i åldersgruppen 15–20 år eller för åldersgruppen 15–17 år avgör hur stor den blir för varje ålderskategori.

Även om det kan finnas anledning att inte förbehållslöst utgå från en schematisk nedsättning i kvotdelar vid tillämpningen av 29 kap. 7 § BrB (jfr NJA 2005 s. 878 och NJA 2000 s. 421) torde det vara självklart att nedsättningen ska bli större ju yngre lagöverträdaren är. Det innebär i sin tur att det blir av avgörande betydelse vilka åldersgrupper reduktionen ska omfatta.

Om reduktionen omfattar alla som är under 21 år behövs det en större reduktion i de yngsta åldersgrupperna för att upprätthålla en relativ proportionalitet mellan de olika åldrarna inom den privilegierade gruppen, jämfört med om reduktionen endast omfattar åldersgruppen 15–17 år.

Om reduktionen bara ska göras för åldersgruppen 15–17 år finns det därtill mindre utrymme för en reduktion än om en vidare åldersgrupp skulle omfattas, eftersom det annars skulle bli en för stor tröskel mellan dem som omfattas av en reduktion och dem som inte gör det. Storleken på reduktionen för de allra yngsta lagöverträdarna kan alltså inte bli lika stor om reduktion endast ska göras i åldersgruppen 15–17 år.

Även om det inte i HD:s praxis torde finnas något direkt stöd för att alltid följa några särskilda riktlinjer vid tillämpningen av ungdomsreduktionen, torde som anges närmare i avsnitt 29.5.2 reduktionen i praxis tidigare ha utgått från två olika modeller (eller åtminstone tillämpas på liknande sätt som dessa modeller). Antingen har reduktionen gällande brott på straffvärdemässig bötesnivå endast gjorts för åldersgruppen 15–17 år på det sätt som anges i Riksåklagarens riktlinjer.⁵² Det andra huvudalternativet har då varit att låta reduktionen slå igenom för alla inom åldersgruppen 15–20 år på det sätt som justitierådet Martin Borgeke förespråkar i boken *Att bestämma påföljd för brott*.⁵³

Vilken modell som använts eller i alla fall tjänar som utgångspunkt har haft stor påverkan på det faktiska utfallet.

Genom RÅ:s riktlinjer kan en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år som mest dömas till 90 dagsböter, för ett brott som hade föranlett dagsböter även för en myndig lagöverträdare. Därigenom

⁵² RÅR 2004:1.

⁵³ Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 205.

reserveras ett utrymme från och med 100 dagsböter till och med 150 dagsböter, för de fall då en vuxen lagöverträdare skulle ha dömts till kortare fängelsestraff (eller annan påföljd på fängelsenivå).

Enligt den alternativa modell Martin Borgeke presenterat kan en 15-årig lagöverträdare dömas till som mest 60 dagsböter för ett brott som en lagöverträdare över 20 år också hade dömts till böter för (och i så fall 150 dagsböter). För en 16-åring är motsvarande nivå 70 dagsböter, för en 17-åring 80 dagsböter, för en 18-åring 100 dagsböter, för en 19-åring 120 dagsböter och för en 20-åring 140 dagsböter.

Därigenom reserveras området från och med 70 dagsböter för de fall då en 15-årig lagöverträdare skulle ha dömts till fängelse (eller annan påföljd på fängelsenivå) om han eller hon varit över 21 år men regeln om ungdomsreduktion leder till att påföljden för den unge ska bestämmas till böter. På motsvarande sätt reserveras området från och med 80 dagsböter för en 16-åring lagöverträdare, från och med 90 dagsböter för en 17-åring, från och med 110 dagsböter för en 18-åring samt från och med 130 dagsböter för en 19-åring. Den som var 20 år vid tidpunkten för brottligheten kan enligt denna modell få ett fängelsestraff omvandlat till 150 dagsböter.⁵⁴

Skillnaden i utfall kan också beskrivas enligt följande.

Enligt RÅ:s riktlinjer ska ett oreducerat straffvärde på 70 dagsböter (dvs. vad en vuxen hade ådömts) sättas ned till 60 dagsböter för en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år (varvid ingen differentiering enligt riktlinjerna ska göras inom den åldersgruppen). Enligt Borgekes tabell ska motsvarande oreducerade straffvärde på 70 dagsböter 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 det oreducerade straffvärdet uppgår till 140 dagsböter eller mer för att en 15-årig lagöverträdare ska kunna dömas till 60 dagsböter eller mer. För en 16-åring krävs det på samma sätt 110 dagsböter och för en 17-åring 100 dagsböter.

⁵⁴ A.a. s. 206.

Numera är det klart att ungdomsreduktionen för brott på bötesnivå även ska göras för åldersgruppen 18–20 år

Som redovisas närmare ovan i avsnitt 29.5.4 får det nu efter HD:s dom från januari 2012 anses klart att bestämmelsen om ungdomsreduktion i 29 kap. 7 § första stycket BrB ska tillämpas även när lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år har begått brott som har ett o reducerat straffvärde på bötesnivå. Som anges i det avsnittet är det knappast möjligt att helt överblicka hur rättstillämpningen kommer att utvecklas efter HD:s senaste dom. Som också framgår av vad som sägs ovan torde dock vare sig RÅ:s riktlinjer eller den modell som Martin Borgeke presenterat vara helt förenlig med HD-avgörandet.

Ungdomsreduktion vid brott vars straffvärde är sådant att böter kan väljas bör endast ske för åldersgruppen 15–17 år

För lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år kan inte utläsas av våra direktiv att vi ska överväga att helt utmönstra ungdomsreduktionen ens för brott som straffvärdemässigt är på bötesnivå. Det är heller inte något vi annars funnit skäl att överväga. Däremot är det en mer öppen fråga om en motsvarande reduktion bör göras för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år när straffvärdet endast motiverar ett bötesstraff eller överhuvudtaget vilket genomslag ungdomsreduktionen ska få på bötesstraff för alla under 21 år. I våra direktiv anges dels att vi ska ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen, dels att vi ska utreda hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske.

När bestämmelsen om ungdomsreduktion infördes berördes inte särskilt i vilken utsträckning den även skulle gälla brott som straffvärdemässigt ligger på bötesnivå. Genom den ändring som gjordes 1980 höjdes gränsen gällande vilken ålder reduktionen skulle ske från 18 år till 21 år. Det skedde samtidigt som den särskilda påföljden ungdomsfängelse avskaffades. Vidgningen av tillämpningsområdet till lagöverträdare under 21 år betingades av farhågor om att de sedvanliga fängelsestraff som skulle komma att dömas ut i stället för ungdomsfängelse, skulle vara på längre tid än tidigare domar på ungdomsfängelse.⁵⁵ Vidare anfördes att höj-

⁵⁵ Prop. 1978/79:212 s. 65.

ningen av åldersgränsen kunde komma att medföra en viss generell sänkning av straffnivåerna för ungdomar i åldern 18–20 år och att en sådan effekt var i linje med strävandena att få till stånd en ordning med kortare frihetsberövanden. Av förarbetena framgår sålunda att ungdomsreduktionen i första hand motiverades utifrån önskemålet att hålla ned fängelsestider, inte bötesstraff.

Nils Jareborg har också anfört att det är tydligt att lagstiftaren inte hade böter i tankarna vid bestämmelsens tillkomst.⁵⁶ Enligt Jareborg har som redovisas närmare i avsnitt 29.5.2 de skäl som kan anföras mot särbehandling rätt liten betydelse på bötesområdet. I senare sammanhang anför emellertid Jareborg (tillsammans med Josef Zila) att det finns anledning att använda enklare schabloner vid ungdomsreduktionen gällande böter än gällande fängelse och att författarna inte kan ”finna någon invändning” mot en reduktion på så sätt att bötesstraffet bestäms till $\frac{1}{2}$ för ungdomar i åldersgruppen 15–17 år och $\frac{3}{4}$ för ungdomar i åldersgruppen 18–20 år.⁵⁷ Enligt Jareborg och Zila har straffmättningsreglerna rörande bötesstraff för unga lagöverträdare kommit i ett annat ljus i och med införandet av ungdomstjänst som fristående påföljd.

Enligt vår bedömning finns det, som vi utvecklar närmare i det följande, goda skäl att föreskriva att ungdomsreduktionen för brott vars straffvärde endast motiverar ett bötesstraff, bara ska göras för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Därigenom bör även genomslaget för reduktionen minska beträffande denna den yngsta åldersgruppen, i förhållande till vad som sker om man tillämpar 29 kap. 7 § BrB för hela åldersgruppen 15–20 år. En sådan ordning skulle innebära en förändring i förhållande till det som måste anses gälla efter HD:s dom från den 31 januari 2012.

Sakligt sett finns det enligt vår mening inte samma anledning till ungdomsreduktion för brott på bötesnivå, som i de fall påföljden kan bli ett frihetsberövande straff. Detta gäller i första hand lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år men även beträffande omyndiga lagöverträdare.

Vad gäller sanktionskänsligheten (se avsnitt 29.7.1) har den sin relevans främst vad gäller frihetsberövande straff. Är det fråga om ett bötesstraff ska dagsbotsbeloppet anpassas till den tilltalades ekonomiska förhållanden.

De särskilda krav man kan ställa på att visa tolerans mot unga lagöverträdare kan såvitt avser omyndiga lagöverträdare uppfyllas

⁵⁶ Jareborg, Ungdomsrabatt och dagsböter, Josefs resa: vänbok till Josef Zila, 2007, s. 107 ff.

⁵⁷ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2 uppl., 2007, s. 150.

genom de särskilda reglerna om åtalsunderlåtelse (och de av oss i avsnitt 25.6.4 föreslagna varningsstraffet och utvidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse).

Vad som återstår är den unges typiskt sett bristande mognad som skäl för en reduktion. Detta bör när det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år få ett visst genomslag även för bötesbrott. I avsaknad av andra bärande skäl för en ungdomsreduktion, behöver dock reduktionen inte vara betydande. Behovet av att göra sådana hänsynstaganden är därtill mindre när det är fråga om påföljder som inte innebär samma ingripandegrad för den enskilde och som typiskt sett kan vara föremål för en enklare och mer schematisk straffmätning. När det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år finns det enligt vår bedömning därför inte så starka skäl att återropa bristande mognad att bötesstraff bör sättas ned endast på den grunden.

Till skillnad från vad HD anför i domen från 2012 anser vi sålunda att ungdomars särskilda förutsättningar inte med någon styrka talar för att en reduktion ska göras för åldersgruppen 18–20 år och att dessa förutsättningar endast motiverar en begränsad reduktion för den omyndiga åldersgruppen.

Sakliga skäl talar sålunda för att reduktionen vid bötesbrottslighet endast bör förbehållas omyndiga lagöverträdare.

Vad som emellertid kan övervägas är om det leder till orimliga tröskeeffekter om reduktionen för bötesbrott bara sker för åldersgruppen 15–17 år.

För att det ska finnas ett utrymme för reduktion när brottslighetens straffvärde motiverar ett kort fängelsestraff för en vuxen lagöverträdare, bör förmodligen området omkring 100 dagsböter och högre förbehållas brottslighet med ett sådant oreducerat straffvärde. Ett dagsbotsantal om 100 eller mer bör således när det gäller omyndiga lagöverträdare endast dömas ut för det fall att påföljden hade bestämts till ett kortare fängelsestraff (eller ett icke frihetsberövande alternativ till fängelse) för en vuxen lagöverträdare. Det innebär såsom också anges i RÅ:s riktlinjer att det högsta bötesstraffet för en omyndig lagöverträdare efter reduktion kan uppgå till något under 100 dagsböter om straffvärdet för en vuxen lagöverträdare uppgår till 150 dagsböter. Till skillnad från ett system där reduktion görs för hela åldersgruppen 15–20 år, uppstår det då en tröskeeffekt vid gränsen mellan 17 och 18 år. Den 17-åriga lagöverträdaren kommer få omkring 90–100 dagsböter för ett brott som 18-åringen hade fått 150 dagsböter för.

Även om reduktionen skulle kunna göras något annorlunda, torde det vara ofrånkomligt att det blir en viss tröskeeffekt i straffmätningen mellan den omyndige och nyligen myndige lagöverträdaren. Vi ser dock inte samma problem med detta som vad gäller straffmätningen av brott på s.k. fängelsenivå. För det första kan det godtas en mer schabloniserad straffmätning vid brott med låga straffvärden. Tröskeeffekter torde framstå som mer orättvisa och stötande om det är fråga om frihetsberövande och andra ingripande påföljder. Därutöver bär sägas att skälen för reduktion vid bötesbrott överhuvudtaget är framträdande endast för den yngsta åldersgruppen.

En annan effekt som blir oundviklig om det inte sker någon reduktion av bötesstraffen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år, är en viss ansamling av fall med sinsemellan olika straffvärden på de översta bötesnivåerna.⁵⁸ Ett bibehållande av ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år, i de fall brottets straffvärde motiverar ett fängelsestraff, medför att straffet efter ungdomsreduktionen ibland måste bestämmas till ett högt bötesstraff. I de fall det oreducerade straffvärdet uppgår till ett kortare fängelsestraff kan annars inte ungdomsreduktionen få något genomslag. Det innebär att brott begånget av en 20-åring – vars oreducerade straffvärde är ett kortare fängelsestraff efter ungdomsreduktion leder till exempelvis 150 dagsböter. Den 20-åring som gör sig skyldig till ett brott vars straffvärde motiverar just 150 dagsböter kommer då att få samma straff som den 20-åring som begår ett brott var oreducerade straffvärde motsvarar ett kort fängelsestraff.

HD lyfter i 2012 års fall fram sådana systematiska skäl. HD anför att en övergång från fängelse till böter är en förutsättning för att systemet ska vara konsekvent och att den övergången måste tillämpas även i åldersgruppen 18–20 år. De rimliga blir då enligt HD att de högsta dagsbotsnivåerna förbehålls dessa situationer, och att utrymmet för att döma till bötesstraff på dessa nivåer vid redan bötesbrott minskar i motsvarande mån.

Som påpekats ovan har RÅ:s riktlinjer tillämpats i stor utsträckning i dag, varför denna ordning redan har varit en realitet. Konsekvensen att brott med olika straffvärden ansamlas på de översta bötesnivåerna bör enligt vår mening heller inte överdrivas. I de fall det oreducerade straffvärdet uppgår till en månads fängelse eller mer kan ungdomsreduktionen undantagslöst få ett tillräckligt

⁵⁸ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 205.

genomslag genom att straffmättningsvärdet bestäms till fängelse 14 eller 21 dagar. Endast i de fall det oreducerade straffvärdet uppgår till fängelse 14 dagar eller möjligen i vissa fall till 21 dagar påkallas det att påföljden bestäms till ett bötesstraff för att ungdomsreduktionen ska få ett genomslag. Enligt kriminalstatistiken är det mycket ovanligt att fängelsestraff bestäms på mindre än en månad. Exempelvis år 2010 fick drygt två procent av dem som dömdes till fängelse ett kortare fängelsestraff än en månad (totalt 273 av knappt 13 000 fängelsedomar). Att så mycket som 150 dagsböter döms ut för ett enskilt brott torde också vara ovanligt. Slutsatsen blir att det skulle vara mycket sällsynt att brott med olika oreducerade straffvärde skulle föranleda lika höga bötesstraff, även i ett system utan ungdomsreduktion för bötesbrott gällande åldersgruppen 18–20 år.

Det bör i sammanhanget påpekas att det inte kan ankomma på lagstiftaren att ange mer precist hur reduktionen ska ske och enligt vilka kvoter eller liknande. Den genomgång som görs ovan utifrån gällande praxis visar dock att en ordning där någon reduktion inte sker för åldersgruppen 18–20 år för bötesbrott, inte leder till några orimliga konsekvenser. Om lagstiftaren föreskriver att ungdomsreduktion i de fall gärningsmannen var i åldersgruppen 18–20 år vid tidpunkten för brottet bara ska ske om straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet, förbehålls reduktionen den åldersgrupp där den kan anses motiverad. På vilket sätt reduktionen ska ske exakt inom de ramar lagstiftningen anvisar är dock en fråga som lämpligen avgörs i praxis.

29.7.4 Lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år bör inte särbehandlas vid påföljdsvalet

29.7.4.1 De särskilda ungdomspåföljderna

Våra förslag: De särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård ska vara förbehållna personer som inte hade fyllt arton år vid tidpunkten för brottet.

Detsamma ska gälla de nya påföljderna varningsstraff, kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning som vi föreslår i kapitel 25 och 27.

Den som har begått brott efter att ha fyllt arton men inte tjuugoett års ålder ska dock kunna dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl.

Bakgrund

Enligt våra direktiv ska vi ta ställning till om lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid påföljdsvalet. I det ingår även att överväga om och i så fall i vilken utsträckning de särskilda ungdomspåföljderna ska vara tillämpliga för denna ålderskategori.

Den lagöverträdare som är mellan 18 och 20 år vid lagförings-tidpunkten kan under vissa förhållanden dömas till de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare som anges i 32 kap. BrB; ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård. Huruvida det är gärningsmannens ålder vid tidpunkten vid brottet eller vid tidpunkten för lagföringen som är avgörande skiljer sig dock åt enligt de olika bestämmelserna.

För *ungdomsvård* är det enligt lagtexten uteslutande åldern vid tidpunkten för lagföringen som är avgörande. Enligt 32 kap. 1 § kan den som är under 21 år dömas till ungdomsvård, om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt SoL eller LVU. Av kriminalstatistiken framgår att ungdomsvård mycket sällan döms ut för personer i ålderskategorin 18–20 år. Under 2010 dömdes 185 personer som var mellan 18–21 år vid tidpunkten för lagföringen till ungdomsvård. Antal lagföringsbeslut som gällde personer som hade fyllt 18 år redan vid tidpunkten för huvudbrottet uppgick dock bara till 42.⁵⁹ Det hänger samman med att insatser enligt SoL och LVU är mer sällsynta för myndiga personer. Mycket sällan finns det därtill något underlag för domstolen att döma en lagöverträdare över 18 års ålder till ungdomsvård. Åklagaren har nämligen enligt 11 § LUL skyldighet att inhämta yttrande från socialnämnden endast beträffande personer som misstänkts ha begått brott före 18 års ålder.

Även för *ungdomstjänst* utgör åldern vid tidpunkten för lagföringen utgångspunkten. Den som är under 21 år och som begått brott får enligt 32 kap. 2 § dömas till ungdomstjänst. Den som är över 18 år och under 21 år vid lagföringen får enligt andra stycket i samma bestämmelse dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl till det. Enligt förarbetena förutsattes en restriktiv tillämpning, eftersom något större tillämpningsområde för ungdomstjänst för åldersgruppen 18–20 år var svårt att se. Särskilda skäl kunde enligt propositionen vara att någon begått brott före 18 års ålder och det blir aktuellt att bestämma påföljden kort efter att

⁵⁹ Enligt särskild statistik som Brå tagit fram för utredningen.

den unge fyllt 18 år.⁶⁰ Av kriminalstatistiken framgår att ungdomstjänst förekommer i begränsad omfattning för åldersgruppen 18–20 år, varför den restriktiva tillämpningen verkar upprätthållas i praxis. Under 2010 dömdes 323 personer som var mellan 18–21 år vid tidpunkten för lagföringen till ungdomstjänst. Antal lagföringsbeslut som gällde personer som hade fyllt 18 år redan vid tidpunkten för huvudbrottet uppgick dock bara till 23.⁶¹

För *sluten ungdomsvård* enligt 32 kap. 5 § BrB är det i stället gärningsmannens ålder vid tidpunkten för brottet som är avgörande. Har 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 bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl däremot. Om det förflutit så lång tid mellan brottet och lagföringen att den tilltalade åldersmässigt inte längre passar in vid ett särskilt ungdomshem bör enligt förarbetena påföljden i stället bestämmas till fängelse. En ytterligare omständighet som enligt förarbetena gör att det kan anses finnas särskilda skäl emot att döma till sluten ungdomsvård, kan vara att den tilltalade ska lagföras för allvarlig och omfattande brottslighet som begåtts såväl före som efter 18 års ålder.⁶²

De bestämmelser som finns i BrB om beaktande av gärningsmannens ålder vid straffmätningen och vid frågan om det finns förutsättningar att döma till fängelse, anknyter uteslutande till åldern vid tidpunkten för brottet. Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 21 år ska enligt 29 kap. 7 § hans eller hennes ungdom beaktas vid straffmätningen. I vilken omfattning det beaktas, dvs. storleken på den s.k. ungdomsreduktionen, utgår från åldern vid brottstillfället. I 30 kap. 5 § BrB finns bestämmelser med särskilda regler om påföljdsvalet för personer som begått brott innan de fyllt 21 år. I första stycket regleras de fall då brottet skett innan den tilltalade hade fyllt 18 år. I dessa fall får rätten döma till fängelse bara om det finns synnerliga skäl. I andra stycket behandlas fall då gärningsmannen hade fyllt 18 år men inte 21 år vid tidpunkten för brottet. Rätten får döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

⁶⁰ Prop. 2005/06:165 s. 77.

⁶¹ Enligt särskild statistik som Brå tagit fram för utredningen.

⁶² Prop. 1997/98:96 s. 201.

Utgångspunkten bör alltid vara åldern vid tidpunkten för brottet

Vi har i avsnitt 23.2 utvecklat hur påföljdsvalet ska regleras för de unga som var under 18 år vid tidpunkten för brottet. I sådana fall ska påföljden som utgångspunkt alltid bestämmas till en ungdomspåföljd. Endast om den tilltalade hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för huvudförhandlingen och det pga. av den tilltalades ålder skulle vara olämpligt att bestämma påföljden till en särskild ungdomspåföljd, ska påföljden kunna bestämmas enligt de allmänna reglerna (dvs. till böter eller fängelse som döms ut villkorligt eller ovillkorligt).

I realiteten tillämpas i dag de särskilda ungdomspåföljderna ungdomstjänst och ungdomsvård mycket sällan på lagöverträdare över 18 års ålder. Detta är i linje med att de till sin utformning är anpassade till unga personer.

För att renodla påföljdssystemet bör en utgångspunkt vara att de särskilda ungdomspåföljderna uteslutande ska vara förbehållna lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Enligt vår mening bör dessutom den samlade regleringen vara mer konsekvent, vad gäller om det är åldern vid brottet eller åldern vid lagföringen som ska vara i första hand avgörande.

Det är i och för sig förklarligt att regleringen gällande ungdomsvård och ungdomstjänst utgår från åldern vid tidpunkten för lagföringen. Eftersom det är fråga om för unga särskilt anpassade påföljder är det följdriktigt att det är den unges ålder när han eller hon lagförs som är centralt.

Samtidigt är grunden för att det finns särskilda ungdomspåföljder att det finns anledning att behandla unga lagöverträdare lindrigare eftersom de är mindre klandervärda pga. typiskt sett bristande mognad och livserfarenhet. Sådana argument överensstämmer bättre med att ha åldern vid tidpunkten för brottet som utgångspunkt. Om åldern vid tidpunkten för brottet vore avgörande, skulle det bli en mer konsekvent och med övriga bestämmelser sammanhängande reglering gällande unga lagöverträdare. Som anges ovan tillämpas såväl ungdomstjänst som ungdomsvård i huvudsak då gärningsmannen inte hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. En reglering som föreskriver detta som utgångspunkt skulle enligt vår mening tydliggöra att ungdomspåföljderna är förbehållna omyndiga lagöverträdare. Lagstiftningen skulle då också innebära att lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet behandlas som vuxna lag-

överträdare i större utsträckning än i dag. Vår slutsats blir mot denna bakgrund att den unges ålder vid tidpunkten för brottet bör vara avgörande för huruvida de särskilda ungdomspåföljderna ska vara tillämpliga.

Särskilt om ungdomstjänst, kontaktskyldighet för unga, ungdomsövervakning och varningsstraff

För ungdomstjänst ser vi inte att det finns någon anledning att frångå en konsekvent reglering som föreskriver att gärningsmannen måste ha varit under 18 år vid tidpunkten för brottet. Endast i sådana fall bör ungdomstjänst vara möjligt att döma ut. Detsamma gäller de nya påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning som vi föreslår i kapitel 27. Vi gör inte heller någon annan bedömning gällande den nya påföljden varningsstraff som vi föreslår i avsnitt 25.6.

Särskilt om ungdomsvård

Vad gäller ungdomsvård är det enligt vår mening lämpligt att i vart fall ställa upp en tydlig huvudregel att gärningsmannen måste ha varit under 18 år vid tidpunkten för brottet och att påföljden ska vara förbehållen omyndiga lagöverträdare. Förutom att det bidrar till ett mer konsekvent system så skulle en sådan ordning överensstämma med regleringen i 11 § LUL, att ett yttrande från socialnämnden i regel tas in enbart om någon misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt 18 år. I likhet med vad som sägs ovan om ungdomstjänst, bör inte den omständigheten att den tilltalade i tiden mellan brottet och lagföringen har passerat 18-årsdagen utesluta att påföljden bestäms till ungdomsvård. Också när det gäller ungdomsvård kan den unges ålder i de fall det gått ett antal månader innebära att påföljden framstår som mindre lämplig. Även gällande ungdomsvård bör det därför (som utvecklas närmare i avsnitt 23.2) föreskrivas att den som hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för lagföringen inte får dömas till den påföljden om det skulle vara olämpligt. I praktiken torde denna fråga avgöras av huruvida socialnämnden fortfarande har några åtgärder att föreslå för den som hunnit passera artonårsdagen vid tidpunkten för lagföringen.

Frågan är då om ungdomsvård i likhet med vad som föreslås ovan gällande ungdomstjänst uteslutande bör vara förbehållen den som inte hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

Under 2010 dömdes 42 personer som fyllt 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet till ungdomsvård. I praktiken torde ungdomsvård för den som hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet i de allra flesta betingas av att det redan pågår insatser enligt LVU eller möjligen SoL och att dessa insatser kan inbegripas i en vårdplan eller ett ungdomskontrakt. Några initiativ till nya insatser torde sällan tas eftersom åklagaren som regel inte begär in något yttrande enligt 11 § LUL om den unge hade fyllt 18 år vid tidpunkten för det misstänkta brottet. Det kan dock inte uteslutas att det inhämtas yttrande från åklagare eller domstol eller att socialnämnden av andra skäl initieras ett yttrande gällande en myndig lagöverträdare.

Det är dock inte ovanligt att ungdomar i åldersgruppen 18–20 år blir föremål för åtgärder enligt SoL eller LVU. Under 2008 var sammanlagt 5 236 ungdomar i åldersgruppen 18–21 år någon gång föremål för ett placeringsbeslut enligt SoL eller LVU.⁶³ I den siffran ryms visserligen såväl omedelbart omhändertagande som omhändertagande som beslutas i förvaltningsdomstol. Sammantaget framgår dock att ett betydande antal myndiga ungdomar varje år blir föremål för åtgärder av socialtjänsten. Av statistiken framgår bl.a. att sammanlagt 4 500 personer i den åldersgruppen var placerade någon gång under året enligt 6 kap. 1 § Sol på ett s.k. HVB-hem. Vidare framgår att sammanlagt 863 personer var omhändertagna med stöd av 3 § LVU (s.k. beteendefall)⁶⁴ Av dem var ca hälften, 423 stycken, 18 år gamla. 264 stycken var 19 år och 124 stycken var 20 år. Statistiken för åren 2000–2007 visar liknande förhållanden, dock att antalet ungdomar som varit föremål för placeringsbeslut ökat något från år till år⁶⁵.

Vård med stöd av 3 § LVU kan beredas den som ännu inte fyllt 20 år och upphöra senast när den unge fyller 21 år. Eftersom sålunda tvångsvis vård med stöd av LVU är möjligt till och med att en person är 21 år gammal, framstår det som lämpligt att det kvarstår en möjlighet att utdöma ungdomsvård även för unga i denna ålderskategori. Utan den möjligheten skulle det kunna

⁶³ Enligt statistik som utredningen inhämtat från Socialstyrelsen.

⁶⁴ Vård pga. av att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

⁶⁵ Det totala antalet ungdomar har under åren 2000 till 2007 ökat från 3 588 personer till 4 689 personer.

uppstå betydande verkställighetshinder och därtill ett onödigt användande av resurser från såväl socialnämnden som Kriminalvården om verkställigheten av en kriminalvårdspåföljd skulle ske parallellt med tvångsvis vård enligt LVU. Om det redan pågår ingripande insatser enligt LVU eller SoL gällande någon som fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet kan det överhuvudtaget i vissa situationer framstå som det mest lämpliga att döma till ungdomsvård inbegripet fortsatta sådana åtgärder. Det kan heller inte uteslutas att det i ett senare skede tas fram förslag till ett ungdomskontrakt eller en vårdplan som är tillräckligt ingripande. Det bör därför föreskrivas att det ska vara möjligt att döma den som begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år men före det att han eller hon fyllt 21 år till ungdomsvård, förutsatt att det finns särskilda skäl för det.

29.7.4.2 Förutsättningarna för att döma till fängelse

Vårt förslag: Det ska inte förutsättas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse oavsett om fängelsestraffet är villkorligt eller inte.

Bakgrund

Enligt direktiven ska vi ta ställning till om lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid påföljdsvalet. I det ingår att överväga huruvida möjligheten att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse bör vara begränsad i jämförelse med andra myndiga lagöverträdare. Våra överväganden i detta avsnitt utgår från den reform av påföljdsystemet för vuxna lagöverträdare som vi föreslår i kapitel 9–12.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt 18 år men innan 21 års ålder, får rätten enligt nuvarande reglering i 30 kap. 5 § andra stycket BrB döma till fängelse, endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars föreligger särskilda skäl.

Restriktiviteten mot att döma lagöverträdare mellan 18 och 20 år till fängelse är inte lika stor som för åldersgruppen 15–17 år, där det krävs synnerliga skäl för att döma till fängelse. Om det är fråga om brottslighet med mycket högt straffvärde finns det enligt den gällande ordningen ofta inte något realistiskt alternativ till fängelse

för dem mellan 18 och 20 år. Detsamma kan gälla om det är fråga om upprepade återfall, men då främst gällande i vart fall förhållandevis allvarlig brottslighet. Därtill har brottets art i vissa fall då brottsligheten anses ha särskilt högt s.k. artvärde föranlett en bedömning att det föreligger särskilda skäl för fängelse.

I de flesta fall då påföljden inte kan stanna på ett bötesstraff bestäms i dag påföljden till villkorlig dom eller skyddstillsyn för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

Vilka påföljdsalternativ blir aktuella i det system vi föreslår?

Som utvecklas i kapitel 9 föreslår vi att villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras ur påföljdssystemet. I stället ska rätten alltid då påföljden inte kan stanna vid böter döma ut ett fängelsestraff i enlighet med det s.k. straffmättningsvärdet, dvs. straffvärdet med avdrag för billighetsskäl och ungdomsreduktion enligt bestämmelserna i 29 kap. BrB. Det ska då antingen dömas ut villkorligt eller ovillkorligt.

Som anges närmare i avsnitt 23.2 bör lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år även fortsättningsvis dömas till de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. BrB. I avsnitt 23.2 föreslår vi att unga lagöverträdare som huvudregel helt ska undantas från de allmänna reglerna och alltid dömas till en särskild ungdomspåföljd om brottet begåtts före 18 års ålder. Om den unge passerat 18-årsdagen vid tidpunkten för huvudförhandlingen och det skulle vara olämpligt med en särskild ungdomspåföljd ska påföljden bestämmas enligt de sedvanliga reglerna och då till fängelse om straffmättningsvärdet motiverar det.

Den särskilda föreskriften att det ska krävas synnerliga skäl för att döma en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år till fängelse ska enligt vårt förslag utgå av formella skäl. Vi föreslår i stället att det ska krävas synnerliga skäl för att dömas till slutet ungdomsvård. Därutöver föreslår vi en särskild reglering för de undantagsfall där en omyndig lagöverträdare döms till fängelse eftersom han eller hon passerat 18-årsdagen vid tidpunkten för lagföringen och det skulle vara olämpligt med en ungdomspåföljd. Rätten ska i sådana fall få avstå från att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt endast om det finns synnerliga skäl.

Såsom utvecklas ovan i avsnitt 29.7.4.1 används i dag i de allra flesta fall de särskilda ungdomspåföljderna inte gällande personer i åldersgruppen 18–20 år. De döms i stället oftast till villkorlig dom

eller skyddstillsyn. Vi föreslår ovan att möjligheten att döma dem mellan 18–20 år till ungdomspåföljder inskränks ytterligare genom att det ska utgöra en förutsättning att lagöverträdaren hade begått brottet innan han eller hon fyllt 18 år. Som enda undantag från det ska det vara möjligt att döma någon som begått brott efter att han eller hon fyllt 18 år till ungdomsvård om det finns särskilda skäl till det.

Om föreskriften i 30 kap. 5 § andra stycket BrB, att det krävs särskilda skäl för att välja fängelse som påföljd för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år, kvarstod oförändrad skulle det i väldigt många fall inte finnas något tillämpligt påföljdsalternativ för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år, eftersom påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn enligt vårt förslag utmönstras ur påföljds-systemet.

Det finns inte behov av särskilda restriktioner för att döma till villkorligt fängelse

För att kravet på särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse ska kunna upprätthållas förutsätts att det tillskapas något annat påföljdsalternativ för denna grupp.

De särskilda ungdomspåföljderna med socialtjänsten som huvudman bör inte endast av principiella utan även av sakliga skäl i huvudsak vara förbehållna omyndiga lagöverträdare. Det torde inte vara lämpligt eller gå att vinna acceptans för ett system där socialtjänsten är huvudman för verkställigheten av påföljder för myndiga lagöverträdare.

Utgångspunkten är att påföljdssystemet bör ha så få alternativa påföljder som möjligt för att skapa ett begripligt och lätthanterligt system. Att tillskapa en särskild påföljd för åldersgruppen 18–20 år i syfte att upprätthålla kravet på särskilda skäl för fängelse, framstår som en komplicerad och onödig lösning. De skäl som finns att utmönstra frivårdspåföljderna inom Kriminalvårdens regi och i stället döma alla till fängelse (villkorligt eller ovillkorligt), talar med samma styrka beträffande lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år som beträffande andra myndiga lagöverträdare. Mot denna bakgrund bör möjligheterna att döma ut villkorligt fängelse vara lika stora för åldersgruppen 18–20 år som för andra vuxna lagöverträdare.

Särskilt om beaktandet av tidigare utdömda ungdomspåföljder

I avsnitt 10.4.1 har vi angett vår grundläggande syn på hur återfall i brott bör hanteras i ett system med villkorligt fängelse. Som vi ser det, innebär ett villkorligt fängelsestraff en privilegiering i förhållande till det ”rätta” straffet, ett ovillkorligt fängelsestraff i enlighet med brottets straffvärde. Rättsväsendet kan visa tolerans med den som begår brott genom att avstå från att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff. Av trovärdighetsskäl måste denna tolerans avta för den som återfaller i brott. Detta behöver dock inte innebära att ett återfall i brott alltid måste föranleda ett ovillkorligt fängelsestraff, i vart fall inte för den som endast återfallit en eller ett par gånger. Däremot måste den avtagande toleransen få genomslag, genom att det villkorliga fängelsestraffet förenas med en mer ingripande tilläggs-sanktion än vad som annars hade varit fallet. Vi ser sålunda en konsekvent upptrappning i ingripandegraden som ett sätt att tydligt reagera på återfallet, utan att det omedelbart blir nödvändigt att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff.

Om en person döms till brott som begåtts när han eller hon passerat 18 års ålder blir det som huvudregel inte aktuellt att döma till en särskild ungdomspåföljd. I stället blir som utvecklas ovan huvudalternativet ett villkorligt fängelsestraff (förutsatt att inte fängelsestraffet är så långt att det påkallas ett ovillkorligt fängelsestraff).

Enligt vår mening är det i dag ibland en otydlig och inte minst gentemot den unge lagöverträdaren opedagogisk ordning, vad gäller hanteringen av återfall. Brott som begåtts innan 18 års ålder kan föranleda en förhållandevis ingripande sanktion (i form av ungdomsvård och ungdomstjänst) innehållande många riktade insatser mot den unge. När sedan den unge fyllt 18 år och återfaller i brott kan påföljden ibland bestämmas till villkorlig dom eller en sedvanlig skyddstillsyn innebärande i realiteten en klar nedtrappning i ingripandegrad jämfört med de tidigare utdömda ungdomspåföljderna. Detta talar för att tidigare utdömda ungdomspåföljder bör beaktas i större utsträckning när det avgörs om ett fängelsestraff kan dömas ut villkorligt och vilken ingripandegrad på tilläggs-sanktionen som i så fall påkallas, i förhållande till vad som hittills gjorts vid valet av kriminalvårdspåföljd.

Samtidigt kan det finnas skäl att se något annorlunda på tidigare utdömda ungdomspåföljder jämfört med tidigare domar på villkorligt eller ovillkorligt fängelse.

För det första kan ju en särskild ungdomspåföljd dömas ut även om brottsligheten var sådan med hänsynstagande till alla straffmättningsfaktorer att dagsböter kunde ha följt på brottet. Det kan knappast anses motiverat att ta hänsyn till en sådan tidigare lagföring i de fall den tilltalade ska ådömas en vuxenpåföljd.

Det bör därtill beaktas att de särskilda ungdomspåföljderna till sitt tillämpningsområde och genom sin konstruktion är anpassade just till unga lagöverträdare. De bygger i större utsträckning på att det ska ges insatser inom ramen för påföljden som kan verka stöttande och avhålla den unge från fortsatt brottslighet. Därtill är för de flesta påföljderna socialtjänsten huvudman. De särskilda ungdomspåföljderna går därför knappast att inrymma helt i det synsätt med avtagande tolerans som återfallsregleringen för vuxna lagöverträdare utgår från.

Att det är fråga om särskilda påföljder och att unga hela tiden genomgår en mognadsprocess, gör att relevansen av tidigare brottslighet bör klinga av tidsmässigt snabbare för unga än för vuxna lagöverträdare.

Slutsatsen blir att tidigare utdöma ungdomspåföljder bör beaktas i skälig omfattning när det kommer i fråga att lagföra en lagöverträdare som hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för brottet.

I författningskommentaren till 31 kap. 9 § BrB utvecklar vi närmare hur återfall i brott efter det att någon tidigare dömts till en särskild ungdomspåföljd bör hanteras och i vilken utsträckning tidigare ungdomspåföljder bör beaktas.

Det finns inte behov av särskilda restriktioner för att döma ut ovillkorligt fängelse

Enligt det system vi föreslår kommer det i vissa situationer inte att finnas förutsättningar för att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt. Det gäller dels om det utmätta fängelsestraffet är så långt att det av trovärdighetsskäl inte går att besluta att det ska vara villkorligt (som huvudregel ett år eller mer), dels då återfalls-situationen är sådan att det inte är möjligt att ytterligare trappa upp ingripandegraden genom valet av tilläggssanktioner. Sammanfattningsvis ska det inte vara möjligt att besluta om villkorligt fängelse om det inte går att förena det med tilläggssanktioner som är tillräckligt ingripande i förhållande till fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Som vi utvecklar i avsnitt

15.3 anser vi däremot inte att brottslighetens art eller annat knutet till en viss brottstyp i sig ska påkalla att ett fängelsestraff döms ut ovillkorligt.

Frågan är då om det ska finnas några särskilda begränsningar mot att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff för någon i åldersgruppen 18–20 år eller att förordna att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt pga. bristande verkställighet? (se angående det senare i avsnitt 12.8).

Vad beträffar unga lagöverträdare har kravet på särskilda skäl för att döma till fängelse enligt dagens ordning hållit ned användningen av fängelsestraff för personer i åldersgruppen 18–20 år. Som vi anfört i föregående avsnitt finns det ett starkt egenvärde att så långt som möjligt söka alternativ till frihetsberövande straff för denna ålderskategori.

Vi har övervägt huruvida det ska finnas ett krav på särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till ovillkorligt fängelse eller för att kunna förordna att ett villkorligt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt pga. bristande verkställighet.

Det finns dock starka skäl mot att införa en sådan särreglering. För det första skulle det göra systemet mer splittrat och svårbegripligt. Trovärdigheten och tydligheten vad gäller reaktionen vid återfall skulle bli lidande om det var möjligt att ett flertal gånger döma till villkorligt fängelse vid återfall, utan att trappa upp ingripandegraden i tilläggsanktionerna. Därtill skulle det uttunna begreppet villkorligt fängelse om det förutsattes särskilda skäl för att förordna att ett villkorligt fängelsestraff ska gå i verkställighet för den som inte medverkar till att genomföra tilläggsanktionerna. Att det finns en tydlig konsekvens för den som inte fullgör ålagda tilläggsanktioner är avgörande för trovärdigheten av icke frihetsberövande påföljder som alla i någon mån bygger på att den dömde medverkar frivilligt vid verkställigheten.

Enligt vår bedömning skulle ett system utan några särskilda regler om påföljdsvalet för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år inte innebära någon betydande ökning av frihetsberövande straff för lagöverträdare i den åldersgruppen. I avsnitt 29.7.2 ovan föreslår vi att ungdomsreduktionen ska vara kvar för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Det innebär att det utmätta fängelsestraffet ofta kommer att hamna under ett år, vilket kan möjliggöra ett villkorligt fängelsestraff, förenad med en tilläggsanktion. Även vid återfall i brott är det utmätta fängelsestraffets längd av avgörande betydelse hur snabb vägen till fängelse blir.

Enligt dagens ordning föreligger det en presumtion för fängelse om straffvärdet är ett år eller mer. Den presumtionen är dock inte tillämplig i de fall straffet skulle bestämmas till under ett år med tillämpning av 29 kap. 7 § BrB (se NJA 2000 s. 314). I många fall väljs därför i dag fängelsestraff för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år pga. brottslighetens art och inte pga. dess straffvärde. I det system vi föreslår kommer brottslighetens art inte utgöra ett skäl för ovillkorligt fängelse. Även det talar för att ett slopande av kravet på särskilda skäl inte skulle innebära någon betydande ökning av frihetsberövande straff för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

Som vi anför ovan bör tidigare brottslighet som föranlett särskilda ungdomspåföljder beaktas i skälig omfattning, med beaktande av den särskilda karaktären på ungdomspåföljderna och den mognadsprocess som sker för den yngsta åldersgruppen.

Ett visst genomslag vad gäller användningen av frihetsberövande straff för den som flera gånger återfaller i brott i förhållande till dagens ordning torde ett slopande av kravet på särskilda skäl få. Det är också en logisk följd av att lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet behandlas som vuxna lagöverträdare i större utsträckning än i dag.

Sammantaget finner vi att skälen mot en särbehandling av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år när det gäller möjligheten att döma till ovillkorligt fängelse eller att förordna att ett villkorligt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt pga. bristande verkställighet väger över. Vi föreslår därför att det inte ska krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till ovillkorligt fängelse eller att förordna att ett villkorligt fängelsestraff ska avtjänas i anstalt pga. bristande verkställighet.

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
Snabbare betalningar. [11]
Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
En sammanhållen svensk polis. [13]
En ny brottskadslag. [26]
Nya påföljder + kort presentation. [34]

Försvarsdepartementet

- Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]
Upphandlingsstödet framtid. [32]
Gör det enklare! [33]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]
Vital kommunal demokrati. [30]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. M. [22]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbygga
– för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]
Sänkta trösklar – högt i tak
Arbete, utveckling, trygghet. [31]