

Nya påföljder

Betänkande av Påföljdsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23740-3
ISSN 0375-250X

Innehåll

Band 1 – Sammanfattning, författningsförslag och författningskommentar

Förkortningar

Sammanfattning

Författningsförslag

- 1 Författningskommentar
- 2 Uppdraget och dess genomförande

Band 2 – Villkorligt fängelse

- 3 Påföljdssystemets framväxt
- 4 Gällande rätt
- 5 Ordningen i några andra europeiska länder
- 6 Påföljdssystemets problem och brister
- 7 Allmänna utgångspunkter för en reform
- 8 Villkorligt fängelse bör införas i påföljdssystemet
- 9 Uppbyggnaden av ett påföljdssystem med villkorligt fängelse
- 10 Beaktande av återfall i brott
- 11 Innehållet i tilläggsanktionerna till villkorligt fängelse

- 12 Hanteringen av bristande verkställighet av tilläggsstraffsanktionerna till villkorligt fängelse
- 13 Överlämnande till vård enligt LVM
- 14 Kostnadsansvaret för vård och behandling
- 15 Brottslighetens art

Band 3 – Böter, billighetsskäl m.m. och ungdomspåföljder

Del I – Böter

16 Böter	19
16.1 Inledning.....	19
16.2 Dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter	20
16.2.1 Gällande rätt	20
16.2.2 Tidigare överväganden samt diskussion i doktrinen	53
16.2.3 Statistik	58
16.2.4 Utgångspunkter för våra överväganden.....	63
16.2.5 Överväganden och förslag	73
16.3 Fastställande av inkomst vid dagsbotsberäkning	85
16.3.1 Inledning.....	85
16.3.2 Våra överväganden	90
16.4 Verkställigheten av böter och reaktionen vid utebliven betalning.....	102
16.4.1 Förfarandet vid uppbörd och indrivning av böter	102
16.4.2 Bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen....	110
16.4.3 Tidigare överväganden	126
16.4.4 Statistik	132
16.4.5 Överväganden och förslag gällande verkställighet av dagsböter genom uppbörd och indrivning.....	138
16.4.6 Överväganden och förslag gällande bötesförvandling	150

16.5	Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse	167
16.5.1	Inledning	167
16.5.2	Obetalda böter kan inte likställas med andra tilläggsanktioner som inte fullgörs	169
16.5.3	Böter som tilläggsanktion kan inte fullt ut likställas med böter som dömts ut som självständig påföljd	172
16.5.4	Hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse.....	174
16.6	Andra sätt att öka användningen av dagsböter?.....	180
16.6.1	Inledning	180
16.6.2	Tidigare överväganden.....	180
16.6.3	Idéer som presenterats i doktrinen.....	183
16.6.4	Överväganden	187

Del II – Övriga frågor

17	Billighetsskäl	195
17.1	Inledning.....	195
17.2	Vårt uppdrag.....	196
17.2.1	Direktiven	196
17.2.2	Avgränsning och inriktning	197
17.3	Nuvarande ordning.....	197
17.3.1	Rättslig reglering m.m.	197
17.3.2	Närmare om de olika billighetsskälen i 29 kap. 5 § BrB.....	199
17.3.3	Särskilt om s.k. sanktionskumulation	209
17.3.4	Närmare om påföljdseftergift	213
17.3.5	Andra bestämmelser som medger individuell hänsyn.....	215
17.3.6	Nådeinstitutet	216
17.3.7	Europakonventionens bestämmelser.....	217
17.4	Beredningen för rättsväsendets utveckling	219
17.5	Våra överväganden och förslag.....	221
17.5.1	Några utgångspunkter.....	221
17.5.2	En ny strafflindringsgrund; medverkan till utredningen av det egna brottet.....	222

17.5.3	Sanktionskumulation – en särskild grund för strafflindring.....	231
17.5.4	Billighetsskälén bör beaktas i skälig omfattning	235
17.5.5	Kravet på särskilda skäl slopas.....	237
17.5.6	Vissa andra förändringar av 29 kap. 5 § BrB	239
17.5.7	Billighetsskälén är i övrigt väl avvägda.....	241
17.5.8	En oförändrad bestämmelse om påföljdseftergift.....	242
17.5.9	Möjligheten till individuell hänsyn inom ramen för ett nytt påföljdssystem	243
18	Straffnivåerna i vissa särskilda fall.....	247
18.1	Inledning.....	247
18.1.1	Direktiven.....	247
18.1.2	Avgränsning och inriktning.....	247
18.2	I vilka fall är straffnivåerna relativt sett höga?	248
18.2.1	Straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten utmärker sig särskilt.....	248
18.2.2	Straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri urskiljer sig något	250
18.3	Straffvärdebedömningen i allmänhet	250
18.3.1	Allmänna utgångspunkter och styrande principer....	250
18.3.2	Straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB.....	251
18.3.3	Försvårande och förmildrande omständigheter m.m.	252
18.3.4	Straffskalornas funktion och tillämpning.....	253
18.4	De aktuella straffbestämmelserna	256
18.4.1	Grovt narkotikabrott	256
18.4.2	Grov narkotikasmuggling.....	257
18.4.3	Grovt skattebrott	257
18.4.4	Grovt bedrägeri	258
18.5	Våra överväganden gällande narkotikabrott	258
18.5.1	Högsta domstolens praxis sedan juni 2011	258
18.5.2	Sammanfattande bedömning	264
18.6	Våra överväganden när det gäller straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier	265
18.6.1	Närmare om straffnivåerna.....	266
18.6.2	Vår praxisgenomgång.....	267

18.6.3 Våra slutsatser	269
19 Flerfaldig brottslighet	271
19.1 Inledning.....	271
19.2 Begreppet flerfaldig brottslighet	271
19.3 Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet enligt gällande rätt	273
19.4 Något om bakgrunden till vårt nuvarande system.....	274
19.5 Straffnivåutredningen	276
19.6 Våra överväganden	277
19.6.1 Avgränsning av uppdraget.....	277
19.6.2 Några viktiga utgångspunkter.....	278
19.6.3 ”Mängdrabatt” vid flerfaldig brottslighet?	281
19.6.4 Olika förändringsalternativ inom ramen för en fortsatt tillämpning av aspirationsprincipen och principen om gemensamt straff	287
19.6.5 Sammanfattande slutsatser och förslag	297

Del III – Påföljdssystemet för unga lagöverträdare

20 Gällande rätt.....	303
20.1 Regleringen av ungdomspåföljderna i brottsbalken	303
20.1.1 Ungdomsvård	303
20.1.2 Ungdomstjänst	304
20.1.3 Sluten ungdomsvård	305
20.1.4 Åtgärder vid bristande verkställighet av ungdomsvård och ungdomstjänst.....	306
20.2 Regleringen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.....	307
20.3 Reglering i socialtjänstlagstiftningen.....	308
20.3.1 Reglering av verkställigheten	308
20.3.2 Underrättelse om misskötsamhet.....	309
20.4 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare	309

20.5	Bakgrund till gällande rätt.....	313
20.5.1	Ungdomsvård.....	313
20.5.2	Ungdomstjänst.....	328
20.5.3	Sluten ungdomsvård	334
21	Ordningen i några andra europeiska länder	343
21.1	Inledning.....	343
21.2	Finland	343
21.3	Norge	344
21.4	Danmark	345
21.5	Tyskland.....	346
21.6	England	347
22	Brå:s utvärdering av 2007 års reform.....	349
22.1	Inledning.....	349
22.2	Syftena med 2007 års reform	350
22.3	2007 års reform i korthet	351
22.4	Brå:s utvärdering av 2007 års reform och slutsatser av den utvärderingen.....	352
22.4.1	Sammanfattning av Brå:s utvärdering	352
22.4.2	Brå:s bedömning mot bakgrund av utvärderingen....	356
23	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden	359
23.1	Övergripande utgångspunkter.....	359
23.1.1	De allmänna utgångspunkterna är giltiga även för ungdomspåföljder	359
23.1.2	Det finns särskilda aspekter för unga lagöverträdare	360
23.1.3	Socialtjänstens har en särskild roll	361
23.1.4	Påföljdssystemet måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen	362

23.1.5	Dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare fungerar i många avseenden väl och tidigare reformer har till stora delar fått det önskade utfallet	363
23.1.6	Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet	365
23.1.7	Socialstyrelsen har en stor betydelse för ungdomspåföljderna	367
23.1.8	Det finns behov av nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare.....	368
23.2	Förhållandet mellan ungdomspåföljder och påföljder för vuxna lagöverträdare bör tydliggöras i de fall lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet.....	368
23.2.1	Kravet på synnerliga skäl för att döma ut en frihetsberövande påföljd bör vara kvar när lagöverträdaren var omyndig	369
23.2.2	Bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. BrB bör tillämpas även i de fall lagöverträdaren var underårig	370
23.2.3	Om lagöverträdaren är omyndig bör det som utgångspunkt alltid väljas en för unga särskilt anpassad påföljd	370
23.2.4	Om lagöverträdaren har hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för lagföringen är det inte alltid lämpligt med en ungdomspåföljd	371
23.2.5	Kravet på synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till fängelse i de fall det döms ut villkorligt fängelse kan inte upprätthållas i det system vi föreslår	371
23.2.6	Det bör krävas synnerliga skäl för att döma lagöverträdare under 18 år till slutet ungdomsvård eller till ovillkorligt fängelse.....	372
23.2.7	Huruvida slutet ungdomsvård alltid kan utgöra en tillräckligt ingripande påföljd vid allvarlig brottslighet behandlas i kapitel 26 (Sluten ungdomsvård)	372

23.2.8	Huruvida lagöverträdare som fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet ska kunna dömas till en ungdomspåföljd behandlas i kapitel 29 (Lagöverträdare som är 18–20 år)	373
24	Ungdomsvård och ungdomstjänst	375
24.1	Inledning	375
24.2	Samverkan mellan rättsväsendets aktörer och socialtjänsten bör förbättras	376
24.3	Ungdomsvård	384
24.3.1	Tillämpningsområdet för ungdomsvård bör bli mer enhetligt	384
24.3.2	Brottslighetens art bör inte beaktas vid valet av ungdomsvård som påföljd	392
24.3.3	Ungdomsvård bör kunna dömas ut även när vården redan är genomförd vid tidpunkten för huvudförhandlingen	394
24.3.4	Ungdomsvård bör i mindre utsträckning än i dag förenas med ungdomstjänst	398
24.3.5	Förutsättningarna för att göra en proportionalitetsbedömning och för att använda ungdomstjänst som tilläggssanktion	401
24.3.6	Brottslighetens allvar bör tillmätas större betydelse vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner	408
24.3.7	Kvaliteten på socialnämndens yttranden bör förbättras	416
24.3.8	Socialtjänsten bör i vissa fall få mer tid på sig för att utarbeta ungdomskontrakt och vårdplaner	421
24.3.9	Kunskaper om vilka åtgärder som kan vidtas inom ungdomsvård bör tillgängliggöras bättre	432
24.4	Ungdomstjänst	439
24.4.1	Samtyckeskravet vid ungdomstjänst bör avskaffas	439
24.4.2	Lämplighetsbedömningen för ungdomstjänst bör göras med enhetlig	443
24.4.3	Ungdomstjänst som påföljd vid allvarlig brottslighet	451

24.4.4	Valet av arbetsgivare bör kunna göras utifrån de lokala förhållandena.....	458
24.4.5	Verkställighetstiden för ungdomstjänst bör vara mer enhetlig	463
24.4.6	Den särskilt anordnade verksamheten bör vara mer enhetlig	470
25	Böter och varningsstraff	479
25.1	Inledning.....	479
25.2	I vilka fall används i dag böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?	479
25.2.1	Den rättsliga regleringen och tillämpningen i praxis	479
25.2.2	I vilken omfattning används böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?	492
25.2.3	För vilka brott används böter för unga lagöverträdare?	494
25.3	Allmänna utgångspunkter för våra överväganden gällande en minskad bötesanvändning.....	495
25.4	Ungdomsreduktionen av bötesstraff bör förtydligas	498
25.5	Åtgärder för att slopa eller minska användningen av bötesstraff med högre bötesbelopp	503
25.5.1	Högre bötesbelopp bör ersättas av andra påföljder med verkställighetsinnehåll.....	503
25.5.2	Strafförelägganden bör inte utfärdas för högre bötesbelopp.....	505
25.6	Varningsstraff istället för bötesstraff med lägre bötesbelopp	507
25.6.1	Utgångspunkter	507
25.6.2	Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte öka för att minska användningen av lägre bötesstraff	509
25.6.3	En särskild påföljd med verkställighetsinnehåll för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp bör inte införas.....	514
25.6.4	Ett varningsstraff bör införas för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp.....	516

26	Sluten ungdomsvård	539
26.1	Inledning.....	539
26.2	Möjligheter till längre frihetsberövanden?	539
26.2.1	Bakgrund	539
26.2.2	Maximitiden för sluten ungdomsvård bör inte höjas	548
26.3	Behov av bättre möjligheter till kontroll och stöd den första tiden efter frihetsberövandet?.....	559
26.3.1	Bakgrund	559
26.3.2	Utgångspunkter för övervägandena.....	566
26.3.3	Det bör inte införas villkorlig frigivning från sluten ungdomsvård.....	569
26.3.4	Det bör inte införas någon ny påföljdskombination	574
26.3.5	Stöd och hjälp efter avslutad verkställighet.....	576
26.3.6	Förutsättningarna för mellantvång enligt LVU bör öka.....	581
27	Kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning ...	591
27.1	Inledning.....	591
27.2	Allmänna utgångspunkter.....	592
27.3	Mellantvång	604
27.3.1	Inledning.....	604
27.3.2	Allmänt om vård enligt LVU	605
27.3.3	1985 års bestämmelse om mellantvång.....	608
27.4	2007 års reglering med särskilt kvalificerad kontaktperson.....	614
27.4.1	Inledning.....	614
27.4.2	Bakgrunden till reformen	615
27.4.3	Ungdomsbrottsutredningens förslag om mentorskap.....	615
27.4.4	2007 års lagstiftning om särskilt kvalificerad kontaktperson	617
27.5	Barnskyddsutredningens överväganden gällande mellantvång.....	620

27.6	Vissa tidigare överväganden gällande nya påföljder för unga lagöverträdare	622
27.6.1	Ungdomsfängelseutredningens förslag till tillsynsdom	622
27.6.2	Ungdomsbrottskommitténs överväganden	627
27.7	Nya påföljder för ett heltäckande påföljdssystem för unga lagöverträdare	631
27.7.1	Inledning	631
27.7.2	Öka förutsättningarna för mellantvång?	632
27.7.3	Kontaktskyldighet för unga som en ny påföljd för unga lagöverträdare.....	634
27.7.4	Ungdomsövervakning som en ny påföljd för unga lagöverträdare.....	653
27.7.5	Den närmare utformningen av påföljden ungdomsövervakning	661
27.7.6	Påföljdsvalet i ett system som innehåller påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning – schema över beslutsgången.....	723
28	Ny påföljdsbestämning efter tidigare ungdomspåföljd ..	729
28.1	Utgångspunkter	729
28.2	Möjlighet till s.k. konsumtionsdom	737
28.3	Möjlighet att undanröja tidigare påföljd och döma ut en gemensam påföljd	745
28.4	Åtgärder vid ändrade förhållanden	750
28.4.1	Tidigare dom ändras efter ny s.k. konsumtionsdom	750
28.4.2	Tidigare dom ändras efter det att den domen beaktats vid ny påföljdsbestämning.....	751
28.4.3	Domstol har inte beaktat tidigare utdömd påföljd när det tillkommande brottet har skett i tiden före den tidigare domen	753
28.4.4	Övriga frågor.....	754
28.5	Gemensam hantering vid talan om undanröjande	756

29	Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år	761
29.1	Inledning.....	761
29.2	Gällande rätt	761
29.2.1	Påföljdsalternativ.....	761
29.2.2	Straffmätning och påföljdsval.....	762
29.3	Bakgrund till gällande rätt.....	763
29.3.1	Beaktande av bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga vid bestämmande av straffvärdet	763
29.3.2	Beaktande av ungdom vid straffmätningen	765
29.3.3	Beaktande av ungdom vid påföljdsvalet.....	768
29.4	Närmare om grunden för särbehandlingen enligt de olika bestämmelserna	772
29.4.1	Fängelsestraffkommittén.....	772
29.4.2	Behandling i doktrinen	773
29.4.3	Praxis.....	777
29.5	Närmare om hur ungdomsreduktionen i BrB tillämpas	779
29.5.1	Ungdomsreduktionen vid straffmätning på fängelsenivå	779
29.5.2	Ungdomsreduktion vid straffmätning på bötesnivå.....	782
29.5.3	När leder ungdomsreduktionen till att brottet hamnar på bötesnivå?	789
29.5.4	Praxis gällande ungdomsreduktionen på bötesnivå.....	790
29.6	Närmare om tillämpningen av påföljdsvalsregeln för lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år	795
29.7	Överväganden.....	797
29.7.1	Allmänna utgångspunkter	797
29.7.2	Ungdomsreduktionen bör vara kvar i de fall straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet	800

29.7.3 Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör inte särbehandlas vid straffmätningen av bötesbrottslighet.....	809
29.7.4 Lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år bör inte särbehandlas vid påföljdsvalet	816

Band 4 – Konsekvenser, övergångsbestämmelser och bilagor

30 Konsekvenser

31 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2009:60

Bilaga 2 Fullständig lydelse av 1 och 25–38 kap. brottsbalken enligt våra förslag

Bilaga 3 Ordningen i några andra europeiska länder

Bilaga 4 Internationella instrument

Bilaga 5 Den svenska brottslighetens utveckling

Bilaga 6 Vägen till fängelse

Bilaga 7 Programverksamhet i Kriminalvården

Bilaga 8 Yttranden till domstol i ett system med villkorligt fängelse

Bilaga 9 Artbrottsstatistik

Bilaga 10 Sammanställning av praxis gällande brottslighetens art

Bilaga 11 Ungdomsbrottslighetens utveckling sedan mitten av 1990-talet

Bilaga 12 Kvalificerad övervakning för ungdomar

Bilaga 13 Förteckning över kontakter

Del I

Böter

16 Böter

16.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för våra överväganden såvitt avser böter. De frågor som behandlas är huvudsakligen sådana som gäller dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt frågor om verkställighet av böter och reaktionen vid utebliven betalning. I sistnämnda hänseende behandlas även böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse. Slutligen diskuteras även om det på andra sätt än de föreslagna finns förutsättningar för en ökad användning av dagsböter som påföljd. Normerade böter lämnas utanför våra överväganden.

Enligt våra direktiv behöver användningen av dagsböter analyseras som en del i övervägandena om en minskad användning av fängelse. Enligt direktiven ska vi analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas, analysera och föreslå hur dagsbotens belopp ska beräknas, undersöka och föreslå hur verkställigheten av dagsböter kan effektiviseras och hur reaktionen ska se ut vid utebliven betalning, se över förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt utreda andra frågor om böter som kan uppkomma.

När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder ska vi lämna förslag till en slopad eller en mer begränsad användning av dagsböter. Vi behandlar den frågan i kapitel 25.

16.2 Dagsbotens storlek och förhållandet mellan dagsböter och penningböter

16.2.1 Gällande rätt

Bestämmelserna om böter återfinns i 25 kap. BrB. Böter ska dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Är viss bötesform inte föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, i penningböter (25 kap. 1 § BrB).

Reglerna om dagsböter finns i 25 kap. 2 § BrB. Det föreskrivs att dagsböter ska bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150. Varje dagsbot fastställs till ett belopp från och med 50 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Minsta bötesbelopp är dock 750 kronor.

Bestämmelserna om penningböter återfinns i 25 kap. 3 § BrB. Det föreskrivs att penningböter ska bestämmas till lägst 200 och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet gäller dock detta.

Av 25 kap. 5 § BrB framgår att böter får användas som gemensamt straff för flera brott, om böter kan följa på vart och ett av brotten. Om det finns särskilda skäl, får rätten döma till penningböter för ett eller flera brott för vilka sådan påföljd är föreskriven och samtidigt döma till annan form av böter för brottsligheten i övrigt.

Straffskalan för böter som gemensam påföljd anges i 25 kap. 6 § BrB. Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor.

Utöver dagsböter och penningböter finns det för några särskilda brott böter som bestäms efter en särskild beräkningsgrund, s.k. normerade böter. I 25 kap. 4 § BrB erinras om att det finns sådan lagstiftning. Enligt den bestämmelsen är minsta bötesbelopp vid normerade böter 100 kronor.

16.2.1.1 Bakgrund till gällande rätt

Lagstiftning vid Brottsbalkens tillkomst

I samband med – och efter – BrB:s tillkomst har reglerna om dagsböter ändrats flera gånger, såväl vad gäller antalet dagsbot som det belopp varje bot kan fastställas till.

I den strafflagstiftning som föregick BrB – strafflagen – föreskrevs som huvudregel att böter skulle utdömas i dagsböter. Var det för ett bötesstraff utsatt visst högsta belopp, ej över 300 kronor (det som sedermera kom att kallas penningböter), eller skulle böter bestämmas efter en särskild beräkningsgrund (normerade böter), skulle de ådömas omedelbart i pengar. Dagsböter kunde ådömas till ett antal av minst en och högst 120. Minimum för dagsbotens belopp uppgick till en krona och maximum till 300 kronor.

Minsta bötespåföljd var fem kronor, om inte annat var stadgat. Som gemensamt straff kunde dagsböter ådömas till ett antal av 180 och penningböter till ett belopp av 500 kronor.

Regleringen i strafflagen var likalydande med den som sedermera överfördes till BrB; dagsboten skulle fastställas efter vad som prövades skäligt med hänsyn till den sakfälldes inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om brottet var ringa, kunde jämkning ske av dagsbotens storlek.

I förarbetena till den lag genom vilken dagsbotssystemet infördes gjordes vissa uttalanden om hur dagsbotsbeloppet borde bestämmas. Enligt departementschefen var syftet med detta system, vilket också framgick av namnet, att fastställa det penningbelopp, beräknat för dag, som den tilltalade vid bötesdomens meddelande under en längre tid kunde antas bära avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt utan att han därigenom led nöd eller brast i den försörjningsskyldighet som ålåg honom. Det belopp, som den sakfällde med god vilja för varje dag kunde avvara, skulle således anses motsvara en dagsbot. I flertalet fall borde utgångspunkten vara att fastställa den sakfälldes medelinkomst för dag. Då det gällde att avgöra hur stor del av dagsinkomsten, som skulle tas i anspråk som dagsbot, borde samtliga på den sakfälldes betalningsförmåga inverkan omständigheter beaktas. I första hand borde sålunda hänsyn tas till vad som kunde anses nödvändigt till den sakfälldes eget underhåll och för fullgörandet av den försörjningsskyldighet som åvilade honom. Vidare borde den tilltalades ekonomiska förpliktelser av annat slag beaktas, t.ex.

skattskyldighet. Om den tilltalade ägde förmögenhet, borde detta inverka höjande på dagsboten. Hade den sakfällde ringa eller ingen inkomst, fast hans levnadskostnader var höga, borde de senare i stället för inkomsten läggas till grund för bestämmandet av dagsboten.¹

Den äldre lagstiftningen överfördes till BrB vid dess tillkomst 1965 utan andra ändringar i sak än bötesbeloppens storlek. Minimum för dagsbotens belopp höjdes från en till två kronor och maximum från 300 till 500 kronor. Maximibeloppet för penningböter höjdes från 300 kronor till 500 kronor. Maximum för penningböter som gemensamt straff höjdes från 500 till 1 000 kronor. Slutligen höjdes det allmänna bötesminimum från fem till tio kronor.

1982 års reform

Genom lagstiftningen som trädde i kraft den 1 januari 1982 (prop. 1980/81:38) höjdes minimum för en dagsbot från två till tio kronor och maximum till 1 000 kronor. Maximum för penningböter höjdes från 500 till 1 000 kronor. Minsta bötespåföljd höjdes från tio kronor till femtio kronor. Slutligen höjdes gemensamt straff i penningböter från 1 000 till 2 000 kronor.

Det konstaterades i förarbetena att bestämmelserna om minimi- och maximibelopp var oförändrade sedan år 1965 och att tiden var mogen för att ta upp frågan om ändringar av dessa bestämmelser². I förarbetena anfördes att Riksåklagaren i cirkulär den 23 maj 1973 (C 76) till landets åklagare hade meddelat detaljerade anvisningar om hur dagsbotsbeloppet beräknas och att dessa anvisningar i stort torde stämma överens med domstolarnas praxis.³

En justering var enligt vad som anfördes påkallad med hänsyn till intresset av att vidmakthålla bötesstraffets praktiska användbarhet och om möjligt utvidga dess tillämpningsområde. Enligt departementschefen torde en justering få en allmän återverkan på praxis, i synnerhet när det gäller penningböter.

¹ NJA II 1931 s. 14 f, 21 och 31 f.

² Prop. 1980/81:38 s. 12.

³ A. prop. s. 13.

1992 års reform

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992 genomgick bötesstraffet en stor reform (prop. 1990/91:68) och fick den utformning som fortfarande gäller i dag. Det föreskrevs uttryckligen den uppdelningen att böter kan dömas ut, enligt vad som är föreskrivet för brottet, i dagsböter, penningböter eller normerade böter. Detta hade även gällt tidigare, dock att begreppet ”penningböter” inte hade använts utan endast böter som skulle dömas ut omedelbart i pengar. Vidare föreskrevs den huvudregel som alltjämt är gällande, att straffet ska dömas ut i dagsböter om inte viss bötesform är föreskriven eller i penningböter om brottet förskyller lägre straff än trettio dagsböter. Det innebar att brott med lägre straffvärde än 30 dagsböter skulle rendera penningböter.

Antalet böter som kan dömas ut för ett brott ändrades. Det gamla spannet 1–120 ändrades till 30–150. Lägsta belopp för varje dagsbot höjdes från tio till trettio kronor.

Jämkningsregeln ändrades. Från att jämkning tidigare kunde ske vid ringa brott föreskrevs att dagsbotens belopp kunde jämkas om det finns särskilda skäl. Minsta bötesbelopp ändrades från 50 till 450 kronor. Maximum för penningböter höjdes från 1 000 kronor till 2 000 kronor. Det maximala antalet dagsböter som gemensamt straff för flera brott höjdes från 180 till 200 dagsböter. Maximumbeloppet för böter som gemensamt straff höjdes från 2 000 kronor till 5 000 kronor. Antalet dagsböter som villkorlig dom och skyddstillsyn kunde förenas med höjdes från 180 till 200.

I förarbetena till 1992 års reform konstaterades att RÅ hade utfärdat detaljerade anvisningar till åklagarna för bestämmande av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande⁴. Vidare anfördes att anvisningarna och domstolarnas praxis i stort sett torde stämma överens. Departementschefen delade kommitténs uppfattning om de principiella fördelarna med böter framför frihetsberövande straff. Hon fann vidare att ”Åtskilligt talar för att kraftiga bötesstraff verkar starkt avhållande”.⁵ Vidare fann departementschefen att statistik gällande indrivningsresultatet talade för att böter är en effektiv form av bestraffning. Departementschefen förklarade sig dock inte beredd att tillstyrka det förslag som Fängelsestraffkommittén, vars betänkande låg till grund för reformen⁶, hade

⁴ RÅC I:97, RÅFS 1981:2.

⁵ Prop. 1990/91:68 s. 104.

⁶ Påföljd för brott (SOU 1986:14).

lämnat om en ordning där dagsbotsbeloppet skärptes genom ett grundbelopp om 500 kronor. Hon hänförde sig till remisskritiken att detta skulle bli onödigt komplicerat och medföra merarbete i den dömande verksamheten.

Till skillnad från vad Fängelsestraffkommittén hade förespråkat föreslog departementschefen att maximum för penningböter skulle höjas från 1 000 kronor till 2 000 kronor. Trafiksäkerhetsrådet hade föreslagit en sådan fördubbling av penningbotsmaximum, vilket sålunda vann gehör hos departementschefen.

Enligt departementschefen hade framförallt inom trafikområdet bötesbeloppen kommit att framstå som otillräckliga. Vidare anfördes att ett väsentligt högre belopp borde kunna tas ut vid flerfaldig brottslighet, exempelvis för att komma till rätta med notoriska överträdelser på trafikområdet – varvid 5 000 kronor föreslogs.

Gällande dagsböternas antal anförde departementschefen att det förhållandet att bötesbelopp för samma person kan bli lägre vid ett brott som bestraffas med ett – även ganska högt – dagsbotsbelopp än vid en ordningsförseelse som bestraffas med penningböter, framstod som principiellt sätt otillfredsställande. Hon delade kommitténs uppfattning att dagsböter i princip borde reserveras för brott i mera egentlig mening medan penningböter borde användas vid brott som har karaktären av ordningsförseelse eller som annars är av bagatellartad natur. Den föreslagna höjningen av maximibeloppet för penningböter borde därför motsvaras av en skärpning av dagsbotsstraffet så att detta kom upp till en rimlig nivå i förhållande till de höjda penningböterna.

Beträffande gränsdragningen mellan penningböter och dagsböter anförde departementschefen att fördelningen mellan brott för vilka endast dagsböter kan följa och för vilka penningböter är föreskrivet uppenbarligen inte återspeglade någon systematisk värdering av de olika brottens relativa straffvärde. Det framstod som tilltalande att övergå till att bestraffa den mer bagatellartade dagsbotsbrottsligheten med penningböter, eftersom det in många fall torde stå klart att konkreta brott som bestraffas med dagsböter inte kunde anses ha högre straffvärde än många penningbotsbrott. Med utgångspunkt i kriminalstatistiken fann departementschefen det naturligt att brott som då förskyllde 20 dagsböter eller mer i princip även i fortsättningen borde bestraffas med dagsböter medan brott med ett lägre straffvärde (som tidigare lett till mindre än 20 dagsböter) i stället borde kunna bestraffas med penningböter.

Departementschefen fann att den skärpning av dagsbotsstraffet som behövdes, skulle genomföras genom att minimiantalet sattes till 30 i stället för 20. Departementschefen konstaterade att det sammanräknade minimibeloppet vid dagsböter skulle bli 900 kronor, innebärande att dagsbotsstraffet inte alltid skulle överstiga den högsta penningboten. Enligt vad som anfördes i förarbetena syntes det svårt att åstadkomma en sådan samordning utan att andra och svårare olägenheter uppkom. Departementschefen anförde därefter:⁷

Mitt förslag att straffskalan för dagsböter och gränsen mellan penningböter och dagsböter ändras innebär att utgångspunkterna för straffmätningen vid dagsböter förändras i förhållande till den praxis som nu tillämpas. I den mån brotten är så allvarliga att de i dag renderar 20 dagsböter eller mer, bör straffet även fortsättningsvis bli dagsböter. Detta betyder att fall som i dag bestraffas med 20 dagsböter enligt mitt förslag i fortsättningen bör rendera 30 dagsböter.

För att bibehålla proportion i straffmätningen bör en liknande skärpning ske vid brott som förskyller högre dagsbotsantal. Med tanke på att problemen med alltför låga totalbelopp för dagsbotstraffen i förhållande till penningböter främst gäller domar med ett lågt antal dagsböter bör emellertid ökningen av antalet dagsböter kunna vara proportionellt något mindre vid brott som redan i dag bestraffas med ett högt dagsbotsantal. Jag har därför begränsat mitt förslag till höjning av det högsta antalet dagsböter till 150. Detta innebär att antalet dagsböter för brott som i dag förskyller ett straff nära maximiantalet med mitt förslag i princip bör öka med 30. För brott som idag förskyller runt 60 till 80 dagsböter bör i sin tur antalet dagsböter i princip öka med 20.

Beträffande tillämpningsområdet för penningböter anförde departementschefen att sådana borde tillämpas på brott av sådan ringa beskaffenhet att de enligt dåvarande praxis inte tillmättes ett högre straffvärde än 10–15 dagsböter. Departementschefen pekade därvid ut mindre allvarliga fall av vårdslöshet i trafik, snatteri och bedrägligt beteende.

Bl.a. i syfte att upprätthålla en rimlig relation i förhållande till penningböter var det enligt departementschefen påkallat med en väsentlig höjning av minimibeloppet för en dagsbot.⁸ Det anfördes att minimibeloppet dock inte borde sättas högre än 30 kronor för att inte betalningssvaga grupper skulle drabbas alltför hårt.

Tidigare hade den principen gällt att böter som gemensamt straff ådömdes i dagsböter. Det räckte att dagsböter var stadgade

⁷ Prop. 1990/91:68 s. 111

⁸ A. prop. s. 114.

för något av brotten. Genom 1992 års reform ändrades detta så att det endast blir när något av brotten i sig (dvs. i det enskilda fallet) skulle bestraffas med dagsböter, som det gemensamma straffet ska dömas ut i dagsböter.

Departementschefen följde kommitténs förslag gällande bötesminimum om 100 kronor, såvitt avsåg penningböter och normerade böter. Gällande dagsböter var inte departementschefen beredd att godta ett så lågt generellt minimibelopp. Mot bakgrund av att dagsböter inte längre skulle tillämpas vid brott av obetydlig beskaffenhet och att dagsböter syftade till att vara en allvarigare form av bestraffning än penningböter fann departementschefen att detta skulle markeras genom ett högre minimibelopp för dagsböter än för penningböter. Hon konstaterade att det lägsta dagsbotsstraffet som efter reformen kunde dömas ut var 900 kronor. Den jämkning som kunde bli aktuell av dagsboten borde då inte gå längre än att straffet som längst kunde bli 450 kronor.

2006 års reform

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2006 (prop. 2005/06:122) höjdes lägsta dagsbotsbeloppet från 30 kronor till 50 kronor samt minsta bötesbeloppet för dagsböter från 450 kronor till 750 kronor. Vidare höjdes lägsta belopp för penningböter från 100 kronor till 200 kronor och högsta belopp för penningböter från 2 000 kronor till 4 000 kronor. Slutligen höjdes högsta belopp för gemensamt straff i penningböter från 5 000 kronor till 10 000 kronor.

Lagändringarna byggde delvis på de förslag som hade lämnats i departementspromemorian Högsta och lägsta belopp för penningböter (Ds 2005:41). I promemorian föreslogs de sedermera genomförda ändringarna gällande penningböter. Det föreslogs emellertid inte någon ändring av dagsbotsbeloppet i promemorian.

I förarbetena till lagändringen bedömde regeringen att en höjning av maximibeloppet för penningböter kunde vara motiverad av flera skäl. Prisökningstakten och ökningen av den allmänna lönenivån tydde enligt regeringen på en påtaglig standardökning i samhället som måste beaktas när det gäller att mäta den ekonomiska uppoffring som ett bötesstraff bör innebära för den bötfällde⁹. Enligt regeringen var det relativt vanligt att maximi-

⁹ Prop. 2005/06:122 s. 7.

beloppet för en penningbot (dvs. 2 000 kronor) eller ett belopp strax därunder mättes ut, något som var en viktig omständighet. Vidare lyftes det fram att straffsatserna vid brott mot kör- och vilotider inte harmoniserade med de bötesnivåer som gäller i andra länder. Slutligen skulle en höjning av penningbotsmaximum ge utrymme för en allmän översyn av bötesbeloppen.

Gällande höjningens storlek anförde regeringen att det inte räckte att se till penningvärdeförändringen eller förändringar i löne- och standardnivåerna. Av betydelse var att högsta och lägsta belopp skulle kunna stå sig och tillämpas en längre tid och inte behöva ändras allt för ofta. Regeringen fann det motiverat att skapa ett tillräckligt utrymme för kommande justeringar av t.ex. bötesbeloppen i den s.k. brottskatalogen som Riksåklagaren meddelar genom föreskrifter, utan ett alltför snabbt behov av ny lagstiftning.

I departementspromemorian hade det inte föreslagits några ändringar på dagsbotsområdet. Det konstaterades i promemorian att nivåerna för dagsbotsbeloppen genom sin konstruktion följer ganska väl den allmänna pris- och löneutvecklingen i samhället. Det fanns därför enligt promemorian inga tvingande skäl att justera dagsbotsnivåerna för att kompensera för inflation och löneutveckling innan man generellt började komma för nära den övre gränsen för dagsbotsbeloppen. I uppdraget som låg bakom promemorian ingick att beakta om en höjning av penningböternas nivåer skulle medföra sådana tröskeleffekter att det skulle framstå som nödvändigt att justera också den lägsta dagsbotsnivån. Det anfördes i promemorian att det skulle krävas – mot bakgrund av den föreslagna höjningen av penningbotsmaximum – en lägsta dagsbot upp mot 125 kronor för att lägsta dagsbotsstraff alltid skulle ligga beloppsmässigt över högsta penningbotsstraff. Detta var enligt promemorian inte en rimlig höjning.

Regeringen anförde i motiven till höjningen av dagsbotsbeloppet att dagsbotsminimum redan nu borde höjas med 20 kronor – till ett minimum på 50 kronor – för att motverka en alltför påtaglig obalans mellan dagsböter och penningböter. Regeringen anförde: ”En höjning i den storleksordningen råder i och för sig inte bot på den tröskeleffekt som riskerar att snedvrída systemet, men minskar den effekten.” Regeringen fann att höjningen medförde en rimlig och relativt begränsad höjning av minsta bötesbelopp för dagsböter.¹⁰ Enligt regeringen aktualiserade

¹⁰ A. prop. s. 10.

en höjning av lägsta dagsbotsbelopp också frågan om det högsta dagsbotsbeloppet borde höjas, bl.a. av rättviseskäl. Regeringen fann dock att en sådan höjning väckte principiella frågor om användningen och utformningen av bötessystemet. I övrigt hänvisade regeringen till den aviserade påföljdsöversynen när det gällde förhållandet mellan dagsböter och penningböter samt systemet för användning av bötesstraff.

Sammanställning i tabellform av lagändringarna gällande dagsböter och penningböter

Uppställt i tabellform har beloppen för minsta dagsbot, högsta dagsbot, minsta penningbot och högsta penningbot förändrats enligt följande sedan brottsbalkens tillkomst.

	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	2 kr	500 kr	10 kr	500 kr
1982	10 kr	1 000 kr	50 kr	1 000 kr
1992 ¹¹	30 kr	1 000 kr	100 kr	2 000 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

16.2.1.2 Närmare om beräkningen av dagsbotens storlek

Vilka bestämmelser styr beräkningen av dagsbotens storlek?

Varje dagsbot fastställs enligt 25 kap. 2 § BrB till ett belopp från och med 50 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas. Detta är det enda som anges som anvisning från lagstiftarens sida, vad gäller hur varje dagsbot ska bestämmas.

Dagsböter kan åläggas dels av domstol genom dom och dels av åklagare genom strafföreläggande. Åklagarnas bestämning av dagsbotens storlek styrs av de riktlinjer som Riksåklagaren har utfärdat, senast RÅR 2007:2 (med en ändrad lydelse beslutad den 15 november 2011). I praktiken tillämpas även i domstolarna RÅ:s

¹¹ Vid 1992 års reform fick bötessystemet sin nuvarande utformning.

riktlinjer, något som konstaterats i såväl förarbeten som praxis och doktrin.¹²

I förarbetena till den genomgripande reformen 1992 anförde departementschefen att det ytterst ankommer på domstolarna att, mot bakgrund av de allmänna uttalanden som gjorts i samband med lagstiftningen på området, bedöma hur systemet med dagsbotsstorleken ska tillämpas men att domstolarna i praktiken till stor del torde söka vägledning i de anvisningar som RÅ meddelat för åklagarnas del.¹³

Högsta domstolen uttalade sig i NJA 1991 s. 692 om dagsbotens storlek. Frågan i målet var om domstolen vid bestämmande av dagsbotsbeloppet kunde ta hänsyn till Riksåklagarens allmänna råd om beräkningen, trots att råden – vilka hade beslutats i tiden efter den åtalade förseelsen – ledde till högre dagsbotsbelopp än vad som skulle ha följt av tidigare meddelade anvisningar. HD fann inga hinder mot en sådan rättstillämpning.

HD anförde att riktlinjerna i praktiken har haft betydande inverkan på domstolarnas praxis, även om domstolarna inte är bundna av riktlinjerna utan har att självständigt bedöma hur bestämmelserna om dagsbotsbeloppet i 25 kap 2 § BrB ska tillämpas i det särskilda fallet.

Det är enligt HD i och för sig praktiskt och ägnat att leda till att lika fall bedöms lika, om riktlinjerna läggs till grund för både åklagarnas och domstolarnas rättstillämpning. Genom det samråd, som skett med Sveriges domareförbund, och den erfarenhet som finns samlad inom åklagarväsendet skapas också enligt domskälen goda förutsättningar för att riktlinjernas innehåll återspeglar domstolarnas åsikter. Från principiell synpunkt framstod det enligt HD emellertid som något av en brist att inte också försvararnas synpunkter togs till vara genom samråd med Sveriges Advokatsamfund.

HD gjorde därefter en – i vart fall på ytan – självständig prövning av hur dagsbotsbeloppet skulle beräknas. HD fann det lämpligt att dagsboten – på sätt som tillämpats sedan lång tid tillbaka – svarade mot 1/1 000 av årsinkomsten. HD fann även att det av RÅ förespråkade sättet att beakta den tilltalades bidrag till hustruns levnadsomkostnader skulle leda till ett skäligt resultat. Även det av RÅ angivna sättet att beakta indirekta skatter och statliga inkomstskatter kunde godtas. HD biföll således RÅ:s talan, dvs. att dagsbotsbeloppet skulle bestämmas enligt vad som också följde av RÅ:s per den 1 januari 1991 beslutade riktlinjer.

¹² Se t.ex. Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 57.

¹³ Prop. 1990/91:68 s. 115 f.

Bakgrunden till Riksåklagarens riktlinjer för beräkningen av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande

De första riktlinjerna utfärdades av Riksåklagarämbetet den 6 februari 1963.¹⁴ Riksåklagaren har därefter – med ersättande av tidigare anvisningar – utfärdat nya anvisningar den 25 maj 1973¹⁵, den 14 december 1981¹⁶, den 21 december 1990¹⁷, den 13 december 1991¹⁸ och senast (de nu gällande) av den 23 maj 2007¹⁹. De senaste har ändrats genom beslut den 15 november 2011.²⁰

Riktlinjerna har i stora drag haft samma struktur och samma materiella innehåll sedan de som beslutades 1963. Delvis har de förändrats, framförallt vad gäller hur årsinkomsten ska bestämmas, på vilket sätt sådant som huruvida den andra makens inkomster ska beaktas, hur försörjningsskyldighet ska beaktas och från vilka nivåer förmögenhet ska beaktas.

Riktlinjerna har samtliga tagits fram efter samråd med domarkåren. Framtagandet av 2007 års riktlinjer tillgodosåg de synpunkter som HD framförde i NJA 1991 s. 692 genom att de togs fram efter samråd även med Sveriges Advokatsamfund.

Utgångspunkten redan i de första riktlinjerna från 1963 var att *dagsboten i princip skulle beräknas till 1/1000 av årsinkomsten (grundbot)*. Med årsinkomst avsågs inkomst före skatt med avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. I 1973 års riktlinjer angavs att lika med inkomst skulle anses dels sådana förmåner som sjukpenning, arbetslöshetsersättning och omskolningsbidrag, dels förmåner av underhållsbidrag. Det föreskrevs vidare att några andra sociala bidrag och förmåner inte skulle verka förhöjande. I 1981 års riktlinjer tillkom till definitionen mer kontinuerligt utgående socialbidrag (sociallön) och bostadsbidrag som jämställda med inkomst. Genom 1991 års riktlinjer gjordes definitionen av vilka inkomster som kunde läggas till grund för dagsbotsberäkningen mer allmänt hållen. Det föreskrevs att till inkomst skulle hänföras även mera kontinuerligt utgående bidrag till den misstänkte som t.ex. omskolningsbidrag, underhållsbidrag, socialbidrag och bostadsbidrag. I 2007 års riktlinjer är det också en mer öppen formulering, varvid det föreskrivs att som inkomst räknas också mer kontinuerligt utgående

¹⁴ Cirkulär 119.

¹⁵ C 76.

¹⁶ RÅC I:97 (RÅFS 1981:2).

¹⁷ RÅC I:117 (RÅFS 1990:1).

¹⁸ RÅC I:118 (RÅFS 1991:01).

¹⁹ RÅR 2007:2.

²⁰ ÅM-A 2011/0299.

ersättning eller bidrag till den misstänkte, t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsbidrag.

Utgångspunkten 1963 var att *endast den misstänktes egna inkomster skulle beaktas*. Genom 1973 års riktlinjer kunde den andre makens inkomster verka förhöjande vid bestämmande av den misstänktes årsinkomst. Detta utmönstrades genom 1991 års riktlinjer.

Riktlinjerna har hela tiden angett att *hänsyn ska tas till progressiviteten i skattesystemet*. Enligt 1963, 1973 och 1990 års riktlinjer skulle i högre inkomstlägen hänsyn tas till skatteprogressiviteten vid den statliga beskattningen och den därav högre skattebelastningen genom att en viss reduktion skulle ske av grundboten. 1990 års riktlinjer föranleddes av att det hade skett en omfattande reform av skattesystemet. Reformen hade inneburit att inkomstskatten i princip hade upphört att vara progressiv och det i stället hade införts en statlig beskattning på 20 procent över en viss brytpunkt. Enligt riktlinjerna skulle den misstänktes årsinkomst reduceras med 20 procent av den inkomst som översteg brytpunkten. I 2007 års riktlinjer ändrades detta till att det skulle göras ett avdrag med 20 procent av den del av årsinkomsten som översteg den nedre skiktgränsen enligt inkomstskattelagen och 5 procent av den del av inkomsten som översteg den övre skiktgränsen. Riktlinjerna har dock inte anpassats till varje förändring av skattesystemet.

I riktlinjerna har det tidigare genomgående angetts att hänsyn ska tas till *försörjningskyldighet mot make*. I 1963 års riktlinjer föreskrevs att avdrag skulle göras med 1/5 av det framräknade dagsbotsbeloppet ”för gift man med hustru utan egen inkomst”. Genom 1973 års riktlinjer ändrades det till att avdrag skulle göras med 20 procent från den årsinkomst som dagsbotsbeloppet grundades på. I 1990 års riktlinjer föreskrevs en mer generell reglering, varvid det angavs att avdrag skulle medges med skäligt belopp om make väsentligen var beroende av den misstänkte för sin försörjning. 1991 års riktlinjer preciserade avdraget till viss del. Det föreskrevs att, om den misstänktes make hade inkomst som inte uppgick till ett basbelopp eller helt saknade inkomst, skulle avdrag göras med skäligt belopp, dock högst ett basbelopp. 2007 års riktlinjer föreskrev tidigare ett mer schabloniserat avdrag; om den misstänktes make, registrerade partner eller sambo har en årsinkomst som inte uppgår till ett prisbasbelopp eller som helt saknas inkomst, görs avdrag med ett prisbasbelopp. Efter den ändrade lydelsen från och med den 15 november 2011 har avdraget för

make, sambo eller partner tagits bort. Undantagsvis ska sådan försörjningsbörda kunna beaktas som skäl för jämkning.

Riktlinjerna har samtliga inneburit att hänsyn ska tas till *försörjningsskyldighet mot barn*. I 1963 års riktlinjer föreskrevs att två kronor i avdrag från dagsbotsbeloppet skulle göras för varje hemmavarande barn som för sitt uppehälle var väsentligen beroende av den misstänkte. Detta ändrades genom 1973 års riktlinjer. Det föreskrevs i stället att avdrag från den årsinkomst som skulle läggas till grund för dagsbotsbeloppet skulle göras med hälften av basbeloppet för varje hemmavarande barn. Om både makarna hade egna inkomster skulle detta avdrag reduceras med vad som ansågs skäligt med hänsyn till makarnas inkomst och vad som man med ledning därav kunde beräkna att var och en av dem bidrog till barnens försörjning. Genom 1991 års riktlinjer förenklades denna avdragsmöjlighet, genom att hänsynstagande till den andre makens bidrag till barnets försörjning togs bort och sålunda alltid avdrag skulle göras med ett halvt basbelopp. Detta gäller ännu.

Enligt samtliga riktlinjer ska hänsyn tas till *den misstänktes förmögenhet*. Metoden är densamma enligt de olika riktlinjerna. Ett påslag ska göras med ett visst kronbelopp om förmögenheten överstiger ett visst belopp och därefter med ytterligare kronbelopp vid ännu högre belopp. Enligt 1963 års riktlinjer skulle sådana påslag göras för förmögenhet som uppgick till och översteg 30 000 kronor. I 1973 års riktlinjer var förmögenhetsgränsen 100 000 kronor, i 1981 års riktlinjer var den 200 000 kronor, i 1990 och 1991 års var den 400 000 kronor. Enligt 2007 års riktlinjer går gränsen vid 1 500 000 kronor.

Den misstänktes skulder har kunnat beaktas enligt de olika riktlinjerna. I alla riktlinjerna föreskrevs ungefärligen att skälig hänsyn ska tas till mer betydande nettoskuldbörda hos den misstänkte.

Genom 1973 års riktlinjer infördes ett *ytterligare avdrag från dagsbotsbeloppet*. Det föreskrevs att dagsbotsbeloppet skulle minskas med fem kronor med hänsyn till bland annat indirekta skatter och existensminimum. Motsvarande föreskrift fanns i 1981 års och 1990 års riktlinjer, dock att avdraget skulle ske med tio kronor. Enligt 1991 års riktlinjer hade hänsynstagandet till "existensminimum" utmönstrats. I stället angavs att det erhållna dagsbotsbeloppet skulle minskas med 30 kronor med hänsyn till bl.a. indirekta skatter. Motsvarande reglering finns i 2007 års riktlinjer, dock att avdraget nu ska göras med 50 kronor och uteslutande för indirekta skatter.

Enligt samtliga riktlinjer ska dagsboten fastställas till helt kron-tal. Beloppet skulle tidigare avrundas till tal delbart med fem. Enligt 2007 års riktlinjer ska det rundas av till ett tal delbart med tio.

Gällande riktlinjer för dagsbotsberäkning

De riktlinjer som gäller nu, beslutande den 23 maj 2007 och ändrade den 15 november 2011, lyder enligt följande.

Beräkning av dagsbot

Årsinkomst (årsinkomst efter avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande).

+ -----

Avdrag med 20 procent av den del av den beräknade årsinkomsten som överstiger den nedre skiktgränsen enligt 65 kap. 5 § inkomstskattelagen (vid 2010 års taxering 367 600 kr)

- -----

och med 5 procent av den del av inkomsten som överstiger den övre skiktgränsen enligt samma bestämmelse (vid 2010 års taxering 526 200 kr).

- -----

Avdrag med hälften av ett prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring för varje barn som för sitt uppehälle är väsentligen beroende av den misstänkte (prisbasbeloppet för år 2011 är 42 800 kr).

- -----

Summa _____

1/1000 av denna summa -----

Avdrag för indirekta skatter _____ - 50 kr

Tillägg för förmögenhet som överstiger 1 500 000 kr (50 kr för 1 500 000 kr och ytterligare 50 kr för varje fullt 500 000-tal kr).

+ -----

Avdrag för mera betydande nettoskuldbörda - -----

Summa _____

Dagsbot (avrundas nedåt till närmaste tal som är jämt delbart med tio).

Utöver vad som framgår sammanfattningsvis i ovanstående tabell anges följande i riktlinjerna:

Dagsboten bestäms utifrån den misstänktes beräknade *årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas*.

Beträffande en misstänkt som har ringa eller ingen taxerad inkomst fastän levnadskostnaderna är höga, bestäms dagsboten så att den framstår som rimlig med hänsyn till levnadsstandard.

Det praktiska utfallet för dagsbotsberäkningen

Enligt en tillämpning av RÅ:s riktlinjer ger följande årsinkomster följande dagsbotsbelopp för dels en person utan försörjnings-skyldighet, dels en med försörjningsskyldighet mot två barn. Ingen hänsyn är tagen till förmögenhet eller skuldsättning.

Årsinkomst	Ensamstående	Försörjningsplikt för två barn
75 000	50	50
100 000 ²¹	50	50
110 000	60	50
150 000 ²²	100	50
160 000	110	60
200 000	150	100
250 000	200	150
300 000	250	200
350 000	300	250
400 000	340	300
450 000	380	340
500 000	420	380
550 000	460	420

²¹ Den årsinkomst som ger precis 50 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon utan försörjningsplikt.

²² Den årsinkomst som ger precis 50 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon med försörjningsplikt mot två barn.

Årsinkomst	Ensamstående	Försörjningsplikt för två barn
600 000	490	450
650 000	530	490
700 000	570	530
750 000	610	570
800 000	640	600
850 000	680	640
900 000	720	680
950 000	760	720
1 000 000	790	750
1 100 000	870	830
1 200 000	940	900
1 270 000 ²³	1 000	960
1 300 000	1 000	980
1 325 000 ²⁴	1 000	1 000
1 400 000	1 000	1 000
1 500 000	1 000	1 000

16.2.1.3 Närmare om möjligheterna till jämkning

Jämkning enligt brottsbalken

Åklagarna ska vid sin tjänsteutövning följa RÅ:s riktlinjer. Det torde innebära att en åklagare aldrig frångår riktlinjerna vid utfärdande av strafföreläggande genom att fastställa ett högre dagsbotsbelopp än vad som följer av en tillämpning av dessa riktlinjer. I enlighet med vad som anförs ovan är däremot inte domstolarna bundna av riktlinjerna. Det finns dock fog för att anta att inte heller en domstol annat än av misstag skulle bestämma

²³ Den årsinkomst som ger precis 1 000 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon utan försörjningsplikt.

²⁴ Den årsinkomst som ger precis 1 000 kronor i dagsbot enligt riktlinjerna för någon med försörjningsplikt mot två barn.

dagsbotsbeloppet till en högre summa än vad som skulle följa genom en tillämpning av riktlinjerna.

Att riktlinjerna sålunda fungerar som ett tak, innebär dock inte att dagsbotsbeloppet alltid bestäms i enlighet med dessa riktlinjer. Det finns enligt lagstiftningen ett utrymme att jämka beloppet. Enligt 25 kap. 2 § BrB får således dagsbotsbeloppet jämkas om det finns särskilda skäl. Jämkningsregeln infördes vid den genomgripande bötesreformen 1992. Tidigare hade jämkning kunnat ske vid ”ringa brott”. Departementschefen anförde i förarbetena till 1992 års reform att penningböter och inte dagsböter var avsedda att tillämpas vid brott med karaktären av ordningsförseelser och brott av bagatellartad karaktär. Det var därför följdriktigt att slopa den dåvarande regeln om jämkning vid ”ringa brott”.

Enligt departementschefen syntes det dock mindre lämpligt att utesluta möjligheterna att jämka dagsboten, eftersom ett straff utmätt i dagsböter i vissa fall kunde tänkas komma att drabba onödigt hårt. Ett sådant fall kunde vara då ett högt antal dagsböter döms ut och gärningsmannens betalningsförmåga är väsentligt nedsatt t.ex. på grund av långvarig sjukdom eller allvarligt handikapp. Inom grupper med små eller inga inkomster kunde omständigheterna i vissa fall då vara sådana att minimibeloppet för en dagsbot kunde behöva jämkas för att inte straffet skulle drabba alltför hårt. En annan situation kunde enligt departementschefen vara att brottet straffvärdemässigt låg vid nedre gränsen för dagsböter och gärningsmannen hade så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att brottet föranleder dagsböter och inte penningböter skulle bli orimlig. Möjligheterna att jämka borde enligt departementschefen tillämpas restriktivt och i undantagsfall, något som kunde markeras genom att föreskriva särskilda skäl för jämkning²⁵.

I RÅ:s riktlinjer²⁶ anges följande angående jämkning:

Möjligheten att jämka dagsboten bör tillämpas restriktivt. Jämkningsfrågan om brottets straffvärde ligger vid nedre gränsen för dagsböter och den misstänkte har så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att straffet bestäms till dagsböter och inte penningböter blir orimlig. Ett annat typfall där jämkning kan ske är då ett högt antal dagsböter döms ut och den misstänktes betalningsförmåga är väsentligt nedsatt. Undantagsvis bör jämkning kunna ske om den misstänkte har en ovanlig eller särskilt omfattande försörjningsbörda som inte kan beaktas på annat sätt, t.ex. i de fall den

²⁵ Prop. 1990/91:68 s. 117.

²⁶ RÅR 2007:2.

misstänktes make, registrerade partner eller sambo helt saknar inkomst eller har en årsinkomst som understiger ett prisbasbelopp. Om den misstänkte har mycket små eller inga inkomster kan omständigheterna i vissa fall vara sådana att minimibeloppet för en dagsbot behöver jämkas för att inte straffet ska drabba alltför hårt. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet ska alltid göras.

Dagsboten får enligt 25 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken inte jämkas så att bötesbeloppet understiger 750 kr.

Skyldighet att betala avgift till brottsofferfond utgör inte skäl för jämkning.

Om dagsboten jämkas ska det framgå av strafföreläggandet. Skälen för jämkning ska alltid anges.

Praxis angående tillämpningen av Brottsbalkens jämningsregel

Jämningsregeln i 25 kap. 2 § BrB har efter 1992 års reform varit föremål för Högsta domstolens prövning vid några tillfällen.

I NJA 1996 s. 195 gällde frågan om det fanns skäl att jämka minsta dagsbotsbeloppet för en 16-åring som dömts för stöld till 70 dagsböter. I såväl tingsrätten som hovrätten sattes dagsbotsbeloppet ned till 15 kronor. HD biföll RÅ:s ändringstalan och bestämde dagsbotsbeloppet till 30 kronor (dåvarande minimibelopp utan jämkning). HD hänförde sig till vad som hade uttalats i förarbetena om att jämningsmöjligheterna borde tillämpas restriktivt. Några mer generella undantag beträffande t.ex. grundskoleelever eller andra skolungdomar borde därför enligt HD inte göras. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ska enligt HD göras. Ett exempel där jämkning av minimibeloppet kan tänkas är när antalet dagsböter på grund av brottets straffvärde blivit särskilt högt och straffet av den anledningen skulle komma att drabba alltför hårt. Ett annat jämningsfall kan vara när någon lever under särskilt svåra sociala förhållanden och straffet därför skulle bli osedvanligt betungande. Däremot bör skyldigheten att utge avgift till brottsofferfonden eller att jämlikt 31 kap 1 § RB ersätta kostnaden för t.ex. försvarare i princip inte föranleda jämkning av dagsbotsbeloppet. HD konstaterade att den tilltalade var 16 år och fullgjorde normal skolgång. Hon hade ingen inkomst eller förmögenhet och syntes leva under liknande ekonomiska förhållanden som skolungdomar i allmänhet. Det hade då inte framkommit några omständigheter i övrigt som utgör särskilda skäl att jämka dagsbotsbeloppet.

I NJA 1999 s. 286 prövade HD frågan om jämkning av ett högt dagsbotsbelopp då brottet straffvärdemässigt låg vid den nedre gränsen för dagsböter. Den tilltalade åtalades och dömdes för ringa misshandel, genom att ha tilldelat en yngre person ett slag med öppen hand i ansiktet vilket hade orsakat smärta och rodnad vid ena ögats ytterkant. Påföljden bestämdes till 30 dagsböter. Upprinnelsen hade varit att målsäganden och några kamrater till denne hade fört oväsen och klättrat i träd på den tilltalades tomt. Den tilltalade hade förlorat tålmodet när han hade fått tag i målsäganden och denne på fråga om vad han höll på med hade svarat att den tilltalade inte hade med detta att göra eller något liknande. Såväl i tingsrätten som i hovrätten bestämdes dagsbotsbeloppet – efter jämkning – till 125 kronor. RÅ yrkade i HD att varje dagsbot skulle fastställas till 435 kronor, i enlighet med vad som skulle följa av RÅ:s riktlinjer.

HD fastställde hovrättens domslut. HD anförde att det inte var avsett att jämkning schablonmässigt ska ske så snart gärningsmannen har goda ekonomiska förhållanden och brottet straffvärdemässigt ligger vid nedre gränsen för dagsböter. En individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet ska alltid äga rum. Avsikten får enligt HD antas vara att en jämkning i fall av detta slag ska kunna ske bl. a. då det vid en samlad bedömning av omständigheterna framstår som stötande eller obilligt mot gärningsmannen att tillämpa vanliga principer för dagsbotsbeloppets bestämmande.

Det fick enligt HD anses oproportionerligt om den tilltalade på grund av det inträffade skulle förpliktas utge drygt 13 000 kronor i böter, vilket blir resultatet om vanliga principer för dagsbotsbestämningen strikt tillämpas i detta fall. Anledning saknades därför enligt HD att frångå domstolarnas bedömning i jämkningsfrågan.

Efter HD:s avgörande NJA 1999 s. 286 har olika hovrätter prövat frågan om jämkning av höga dagsbotsbelopp när brottet straffvärdemässigt legat vid den nedre gränsen för dagsböter.²⁷

Tyst jämkning

Av kravet på att det ska föreligga ”särskilda skäl” och förarbetsuttalandena som förutsåg en tillämpning ”restriktivt och i undantagsfall”, följer att utrymmet för att jämka dagsboten enligt

²⁷ Svea hovrätt dom den 6 oktober 2005 i mål B 3180-05, Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 12 november 2007 i mål B 789-07 och RH 2008:39.

25 kap. 2 § BrB är relativt litet. Det torde dock vara uppenbart att en nedsättning av dagsbotsstorleken ofta sker i förhållande till vad som skulle följa av RÅ:s riktlinjer, och då i större omfattning än vad som lagtexten, förarbetena och den refererade praxisen ger utrymme till. Det sker då utan att det uttryckligen redovisas att någon jämkning sker, och kan därför benämnas ”tyst jämkning”. Det gäller i första hand i de fall dagsbotsbeloppet skulle hamna på de högre nivåerna vid en strikt tillämpning av riktlinjerna. I förarbetena till 1992 års reform uppmärksammade departementet detta:²⁸

I praktiken torde domstolarna i dag till stor del söka vägledning i de anvisningar som RÅ meddelat för åklagarnas del.

Ser man till innehållet i dessa anvisningar, kan dock den statistiska fördelningen av dagsbotsbeloppen i olika domar framstå som något förvånande. En förklaring som ibland framförs till de förhållandevis låga beloppen är att vissa domstolar och åklagare skulle genomföra en s.k. tyst jämkning och således bestämma dagsboten till ett lägre belopp än de allmänna principerna föranleder. Det kan naturligtvis inte uteslutas att en sådan jämkning kan vara motiverad i enskilda fall. Om det tillämpas i större omfattning, innebär det emellertid betydande risker för att lika fall kommer att behandlas olika.

Allmänt sett är problemen med dagsbotsstraffen knappast heller att de skulle fastställas så att bötesbeloppen blev alltför höga. Snarare gäller motsatsen. Ser man till andra jämförbara länder, synes bötesstraffen ofta fastställas till belopp som väsentligt överstiger de svenska.

Det torde också stå klart att dagsbotsstraffen i Sverige ursprungligen var väsentligt mera kännbara än de är idag. Delvis sammanhänger detta med den allmänna samhällsutvecklingen. Allmänt stigande välbästand och utvecklingen av sociala trygghetssystem har inneburit att bötesstraffen normalt inte får samma betydelse som tidigare för den enskildes ekonomi.

Frågan om s.k. tyst jämkning har även uppmärksammats när det gäller åklagarnas utfärdande av strafförelägganden. Mot bakgrund bl.a. av uppgifter som hade framförts i radioprogrammet Kaliber, beslutade Åklagarmyndigheten år 2010 att göra en granskning av strafförelägganden avseende köp av sexuell tjänst och rattfylleri.

Granskningen visade att det förekom brister i åklagarnas tillämpning av RÅ:s riktlinjer.²⁹ En orsak till detta var enligt rapporten att det underlag som redovisas till åklagarna ofta är bristfälligt genom att fullständiga uppgifter gällande den misstänktes ekonomiska förhållanden saknas. I vissa av de granskade ärenden hade dock beloppet

²⁸ Prop. 1990/91:68 s. 115 f.

²⁹ Rapport över granskning av strafförelägganden, Utvecklingscentrum Stockholm augusti 2010.

satts för lågt utan att det – enligt vad som sades i rapporten – av handlingarna kunde utläsas någon förklaring till detta, dvs. en som rapporten uttryckte det ”icke dokumenterad jämkning”. I dessa ärenden hade den misstänkte ofta en relativt hög inkomst, vilket i detta hänseende innebar en årsinkomst som uppgår till 300 000 kronor eller mer. Denna iakttagelse gällde både beträffande köp av sexuell tjänst och beträffande rattfylleri. Detta innebar enligt rapporten alltså att den omständigheten att en misstänkt hade en relativt hög inkomst i vissa fall medförde att åklagare hade justerat beloppet så att det blev lägre än vad det skulle blivit enligt riktlinjerna. Vid en jämförelse brottstyperna emellan framgick att en sådan justering i mildare riktning förekom i ungefär samma utsträckning inom de båda brottstyperna i de fall en misstänkt hade en relativt hög årsinkomst. Detta innebar enligt rapporten att det inte fanns något som tydde på att brottstypen hade påverkat åklagare att utfärda strafförelägganden med för lågt dagsbotsbelopp, utan att det snarare var den misstänktes inkomst.

Efter rapporten har det i RÅ:s riktlinjer gällande beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande förtydligats och preciserats beträffande när jämkning ska ske.

16.2.1.4 Närmare om beräkningen av penningbotens storlek

Allmänt om tillämpningsområdet för penningböter

Penningböter ska enligt 25 kap. 3 § BrB bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet, gäller dock detta.

Vad gäller brott för vilka det endast är föreskrivet böter, utan angivande av viss bötesform, är minimistraflet enligt den abstrakta straffskalan 200 kronor penningböter. Vid den reform som skedde 1992 (se avsnitt 16.2.1.1) anfördes i förarbetena att brott som tidigare hade bestraffats med mindre än 20 dagsböter skulle för- anleda penningböter och brott som förskyllde 20 dagsböter eller mer skulle bestraffas med dagsböter, varvid minimiantalet sattes till 30.

För samtliga brott i BrB anges böter i straffskalan utan någon föreskriven bötesform, med ett undantag.³⁰ Detsamma gäller inom

³⁰ För brottet förargelseväckande beteende enligt 16 kap. 16 § BrB föreskrivs penningböter som påföljd.

huvuddelen av specialstraffrätten. Det förekommer sällan att ”dagsböter” föreskrivs som särskild bötesform.³¹ Lagstiftaren har sålunda mycket sällan utnyttjat möjligheten att ange dagsböter som föreskrivet minimistraff.

Däremot förekommer det i ett flertal andra författningar att penningböter är angivet som den enda påföljden, innebärande att 4 000 kronor i penningböter utgör maximistraflet. Ursprungligen var tanken att dagsböter skulle användas vid vad som skulle kunna kallas för brott i egentlig mening, dvs. handlande som var uttryck för en rättsstridig vilja hos gärningsmannen. Penningböter skulle då användas främst vid ordningsförseelser, där det ansågs att samma hänsyn till den handlandes ekonomiska situation inte behövde tas.³² De brott med endast penningböter i straffskalan – som mest frekvent tillämpas – återfinns i första hand på trafikområdet.

Författningar som uttryckligen föreskriver penningböter som påföljd

I bl.a. följande författningar återfinns brott för vilka endast penningböter är föreskrivet som påföljd.

- trafikförordningen (1998:1276),
- fordonsförordningen (2009:211),
- vägtrafikregisterlagen (2001:558),
- körkortslagen (1998:488),
- förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,
- förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,
- lagen (2006: 263) om transport av farligt gods, yrkestrafikförordningen (1998:779),
- vägtrafikskattelagen (2006:227),
- trafikskadelagen (1975:1410),
- ordningslagen (1993:1617),
- järnvägslagen (2004:519),
- lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

³¹ Ett vanligt förekommande brott med den straffskalan är dock vårdslöshet i trafik enligt 1 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

³² Borgeke anför att denna skillnad i tillämpningsområde gäller fortfarande, även om inte sällan effektiviteten i lagföringen har använts som skäl för penningböter i stället för dagsböter, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

- sjötrafikförordningen (1986:300),
- vattenskoterförordningen (1993:1053),
- förordningen (2002:713) om försöksverksamhet med varierande högsta tillåtna hastighet,
- förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Bestämmandet av penningbotsbeloppet

Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga i förhållande till penningböter. När domstolen bestämmer penningböter ska den alltså beakta inte bara brottets straffvärde utan också andra omständigheter som enligt bestämmelserna i nämnda kapitel påverkar straffmätningen, d.v.s. om det är fråga om återfall, om det föreligger s.k. billighets-skäl liksom om gärningsmannen vid brottet inte fyllt 21 år. Vilket bötesbelopp som bör dömas ut vid olika brott är alltså beroende av förhållandena i det enskilda fallet.³³ Det finns dock inget utrymme att ta hänsyn till den tilltalades ekonomiska förhållanden på samma sätt som vid bestämmande av dagsbotsbelopp.

I praktiken lagförs penningböter ofta genom den summariska straffprocessen, som strafföreläggande eller som ordningsbot. Detta regleras i 48 kap. rättegångsbalken. Den påföljdsbestämning som sker därigenom, påverkar även domstolarnas bestämmande av storleken på penningbotsbeloppet, vilket utvecklas nedan. I realiteten tas därför mycket sällan hänsyn till omständigheterna vid det enskilda brottet, om det är aktuellt att bestämma påföljden till penningböter.

Närmare om betydelsen av strafföreläggandeinstitutet

Enligt 48 kap. 1 och 4 §§ RB får åklagare lagföra ett brott med böter som påföljd genom strafföreläggande, om böter ingår i straffskalan för brottet.³⁴ Sålunda kan åklagaren besluta om att ett brott ska föranleda dagsböter eller penningböter. Ett strafföreläggande godkänns, enligt 48 kap. 9 §, genom att den misstänkte skriftligen förklarar att han erkänner gärningen.

³³ Brottsbalkskommentaren, en kommentar på Internet, kommentar till 25 kap. 3 §, se även Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

³⁴ Dock inte normerade böter.

Genom ett strafföreläggande kan sålunda åklagaren bestämma påföljden till dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, till penningböter. Åklagaren ska i likhet med domstolen göra en självständig straffmätning enligt reglerna i 29 kap. BrB. Den enskilde åklagaren kan få vägledning av den sammanställning av tillämpade påföljder för brott som lagförs genom strafföreläggande, som utarbetats av Rättsavdelningen hos Riksåklagaren.³⁵ Det betonas i den PM:n att den inte utgör någon rekommendation från RÅ i fråga om straffmätning, utan att det faller på varje åklagare att ta ställning till om den angivna straffnivån för ett visst brott är väl anpassad eller inte.

I PM:n anges i vilka fall dagsböter ”ersätts av” penningböter, beträffande brott där böter är föreskrivet i straffskalan. Exempelvis anges att snatteri till ett värde av högst 60 kronor ska rendera 800 kronor i penningböter och att skadegörelse och åverkan till ett värde av högst 800 kronor ska rendera i 1 800 kronor i penningböter.

Även om RÅ:s PM endast utgör en sammanställning av tillämpad praxis, kan man utgå från att det blir en växelverkan där PM:n i sin tur påverkar och likriktar praxis. Det gäller i första hand när åklagarna utfärdar strafföreläggande. Även domstolarna torde i stor omfattning luta sig mot sammanställningen, både vad gäller frågan om när ett brott har ett så ringa straffvärde att det ska leda till penningböter i stället för dagsböter och i så fall vad gäller beloppets storlek. Att RÅ:s sammanställning återges i den vid domstolarna vida tillämpade praxissammanställningen Studier rörande påföljdspraxis³⁶ bidrar till det.³⁷

Närmare om betydelsen av ordningsbotsinstitutet

Av 48 kap. 1 § RB följer att en polisman får lagföra ett brott genom föreläggande av ordningsbot. Enligt 48 kap. 13 § RB får föreläggande av ordningsbot utfärdas för brott, för vilka det inte stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar och heller inte normerade böter. Det är sålunda vid brott för vilket det uteslutande

³⁵ Strafföreläggande i bötesmål – en sammanställning av tillämpade påföljder (RÅPM 2003:2 med ändringar i RättsPM 2006:23 samt nya rekommendationer om normalstraff vid tillgrepp i butik daterade 2009-10-01).

³⁶ Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 4 uppl, 2009.

³⁷ Borgeke pläder för att RÅ:s ”anvisningar” bör följas om inte särskilda skäl talar däremot och att det normalt inte bör förekomma att den, som inte vill godkänna ett strafföreläggande, i domstol döms till ett strängare straff än strafföreläggandet lyder på och heller inte får en mildare bedömning. Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 55.

är föreskrivet penningböter som påföljd, då ordningsbot kan utfärdas.

I 48 kap. 14 § RB anges den ytterligare regleringen för utfärdande av ordningsbot. Enligt första stycket kan regeringen meddela föreskrifter som begränsar ordningsbotens storlek eller användningen av ordningsbotsföreläggande. Några bestämmelser som begränsar ordningsbotens storlek har inte meddelats. Möjligheterna att vid ordningsbot ta med också förverkande begränsas av regler i 5 § ordningsbotskungörelsen

Enligt andra stycket i 48 kap. 14 § RB väljer RÅ i samråd med Rikspolisstyrelsen ut de brott för vilka ordningsbot ska bestämmas. Enligt tredje stycket ska RÅ för de olika brotten bestämma ordningsbotens belopp. RÅ ska även ange grunder för beräkning av gemensam påföljd. Vid föreläggande av ordningsbot bestäms sålunda inte straffet efter en självständig bedömning gällande straffvärdet av den polisman som utfärdar föreläggandet.

Med stöd av andra och tredje styckena i 48 kap. 14 § RB har RÅ meddelat föreskrifter (SFS 1999:178) om ordningsbot för vissa brott. Föreskrifterna har ändrats flera gånger. I bilagor till föreskrifterna redovisas de brott för vilka ordningsbot kan utgå.

För varje typ av brott anges i föreskrifterna en ordningsbot. Bl.a. för sådana fall där ordningsboten fastställs enligt en glidande skala anges att ärendet i vissa mer allvarliga situationer skall överlämnas till åklagare, exempelvis om en hastighetsöverträdelse är mycket stor.

Om ordningsbot ska fastställas gemensamt för flera brott, ska enligt Riksåklagarens föreskrifter den högsta boten ökas med 50 procent av den sammanlagda boten för övriga brott. De belopp som anges i föreskrifterna avser normalfall. Föreligger särskilda skäl ska ärendet överlämnas till åklagare.

I de fall en åklagare strafförelägger ett brott för vilket endast penningböter kan följa (dvs. som hade kunnat lagföras genom föreläggande av ordningsbot), kan man utgå från att RÅ:s föreskrifter följs om det inte föreligger särskilda skäl. I de fall sådana brott avgörs i domstol följer av rättsfallet NJA 1983 s. 709 att även domstolen som huvudregel ska rätta sig efter föreskrifterna. Enligt det rättsfallet krävs det nämligen alldeles speciella omständigheter för att domstol ska frångå det normalstraff som gäller enligt vad RÅ föreskrivet. Rättsfallet gällde en förare av personbil som överträtt en bestämmelse i dåvarande vägtrafikkungörelsen genom att köra till vänster om ett trafikdelarmärke. Hovrätten bestämde

påföljden till 200 kronor i penningböter. Enligt RÅ:s riktlinjer skulle 300 kronor penningböter följa på den gärningen. Hovrätten motiverade sitt avsteg med att det inte hade förelegat någon trafikfara och att den tilltalade tidigare inte hade gjort sig skyldig till någon trafikförseelse.

HD bestämde påföljden till 300 kronor penningböter. HD anförde att bestämmelserna om ordningsbot måste anses förutsätta att i domstolspraxis för sådana förseelser normalstraffet inte frångås annat än under alldeles speciella omständigheter. HD fann att omständigheterna i det fallet inte skiljde sig från vad som kunde antas vanligtvis vara förhållandet vid förseelser av det aktuella slaget i sådan grad som måste förutsättas för en avvikelse från normalstraffet.

16.2.1.5 Närmare om förhållandet mellan dagsböter och penningböter i praktiken

Vilket är utfallet gällande den faktiska ingripandegraden?

Innebörden av regleringen i 25 kap, 2 § BrB är att ett dagsbotsstraff som lägst kan bestämmas till 30 dagsböter, beroende på att straffvärdet inte anses högre och med eventuellt hänsynstagande till andra straffmättningsfaktorer i 29 kap. BrB. Om den tilltalades saknar inkomst eller har en årsinkomst på högst 100 000 kronor och inte är försörjningspliktig mot barn bestäms varje dagsbot till 50 kronor. Det sammanlagda beloppet blir då 1 500 kronor. Efter jämkning enligt 25 kap. 2 § BrB kan beloppet sättas så lågt som 750 kronor.

Om ett penningbotsstraff aldrig skulle vara mer ingripande – utifrån den faktiska betalningsskyldigheten – än ett dagsbotsstraff, borde penningböter aldrig kunna bestämmas till ett högre belopp än 1 500 kronor (eller ännu något lägre för att bibehålla proportionen mellan dagsböter och penningböter).

Enligt 25 kap. 3 § BrB ska dock penningböter bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Av större intresse är dock vilka belopp som döms ut i det enskilda fallet. Som redogjorts för i avsnitt 16.2.1.4 styrs bestämningen av penningbotsbeloppet – såvitt avser de brott som endast är belagda med penningbotsstraff – av RÅ:s föreskrifter. I förarbetena till 2006 års reform, då penningbotsmaximum höjdes från 2 000 kronor till 4 000 kronor, förutsågs att en översyn av

RÅ:s föreskrifter (den s.k. brottskatalogen) skulle kunna genomföras och träda i kraft samtidigt.³⁸ Som ett skäl att göra en så pass stor höjning, anförde regeringen att det var motiverat att skapa ett tillräckligt utrymme för kommande justeringar av t.ex. bötesbeloppen i den s.k. brottskatalogen utan ett alltför snabbt behov av ny lagstiftning.³⁹

I bilagor till riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott finns den s.k. brottskatalogen. Varje bilaga behandlar en lag eller en förordning där det finns brott som är straffbelagda med penningböter. Ett föreläggande om ordningsbot får utfärdas beträffande de brott som upptas i bilagorna och ska då upptas med det belopp som anges i anslutning till respektive brott.

Av bilagorna framgår att möjligheten i lagstiftningen att föreskriva maximibeloppet togs i anspråk för ett antal brott redan vid den första översynen i samband med den höjningen, dock begränsat till två författningar. För följande brott är det enligt föreskrifterna föreskrivet 4 000 kronor i penningböter:

Trafikförordningen (1998:1276)

- Hastighetsöverträdelse med 36–40 km/tim på en sträcka med begränsningen 50 km/tim eller lägre.
- Hastighetsöverträdelse med 41–50 km/tim på en sträcka med begränsningen högre än 50 km/tim.
- Överskridit maximala släpvagnsvikt med 41–50 procent.
- Överskridit maximala maximilast med 41–50 procent.
- Överskridit maximala axeltryck/boggitryck/trippelaxeltryck/bruttovikt med 41–50 procent.

Lagen (2006:263) om transport av farligt gods

Bilagan upptar 43 gärningar som ska beläggas med 4 000 kronor i penningböter. Det gäller sådant som (vissa former av) avsaknad av eller brister i godsdeklaration, avsaknad av godkännandecertifikat eller förarintyg, bristfällig lastsäkring, bristfällig märkning och etikettering och avsaknad av skyddsutrustning.

Utöver detta innehåller brottskatalogen, efter 2006 års höjning av maximibeloppet, ett stort antal brott i olika lagar och förordningar för

³⁸ Prop. 2005/06:122 s. 11.

³⁹ A. prop. s. 9.

vilka penningbotsbeloppet överstiger 1 500 kronor (dvs. det minsta belopp som kan utgå som dagsböter).

- Bilagan gällande trafikförordningen tar upp 18 brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs, 12 brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs och 10 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande fordonsförordningen tar upp två brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs och åtta brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. tar upp åtta brott för vilka 1 800 kronor föreskrivs och 22 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter tar upp sju brott för vilka 1 800 kronor föreskrivs och 23 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande lagen (2006:263) om transport av farligt gods tar upp 14 brott för vilka 2 000 kronor föreskrivs, 12 brott för vilka 2 400 kronor föreskrivs, fyra brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs, 43 brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs, tre brott för vilka 3 200 kronor föreskrivs och ett brott för vilket 3 500 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande yrkestrafikförordningen (1998:779) tar upp ett brott för vilket 1 800 kronor föreskrivs och sju brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande lagen (2000:1225) om straff för smuggling tar upp fyra brott för vilka 2 500 kronor föreskrivs.
- Bilagan gällande sjötrafikförordningen (1986:300) tar upp ett brott för vilket 3 000 kronor är föreskrivet.
- Bilagan till förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) tar upp sju brott för vilka 3 000 kronor föreskrivs.

Även den promemoria till vägledning för strafförelägganden som utarbetats av Rättsavdelningen hos Riksåklagaren (se ovan avsnitt 16.2.1.4) innefattar flera brott vilka åsätts ett högre penningbotsbelopp än 1 500 kronor.

- För skadegörelse enligt 12 kap. 1 § BrB till ett värde av mellan 401 kronor och 800 kronor anges 1 800 kronor.
- För icke erlagd jaktvårdsavgift enligt jaktlagen anges 1 800 kronor.
- För otillåtet upplag, otillåtet försäljningsstånd, otillåten uppställning av reklamskylt, otillåten sprängning, otillåten skjutning med eldvapen, otillåten skjutning med luftvapen och otillåten användning av pyrotekniska varor enligt ordningslagen (1993:1617) anges 1 800 kronor.
- För otillåtna innehav av radarvarnare, laservarnare och laserstörare enligt lagen (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument anges 3 000 kronor.

Mätt i ingripandegrad – utifrån betalningsskyldigheten – är i många fall ett penningbotsstraff mer ingripande än ett dagsbotsstraff. Huruvida så är fallet, blir beroende av hur högt varje dagsbot sätts.

Om varje dagsbot bestäms till 50 kronor måste dagsbotsantalet uppgå till 80 för att motsvara 4 000 kronor i penningböter. Motsvarande för 3 500 kronor i penningböter är 70 dagsböter, för 3 000 i penningböter kronor är det 60 dagsböter, för 2 500 kronor i penningböter är det 50 dagsböter och för 2 000 kronor är det 40 dagsböter.

På omvänt sätt kan konstateras att det krävs – för att minimi-antalet dagsböter (dvs. 30) ska vara lika ingripande som ett penningbotsstraff - att varje dagsbot måste sättas till 134 kronor för att motsvara 4 000 kronor i penningböter, 117 kronor för att motsvara 3 500 kronor i penningböter, 100 kronor för att motsvara 3 000 kronor i penningböter, 83 kronor för att motsvara 2 500 kronor i penningböter och 67 kronor för att motsvara 2 000 kronor i penningböter. Ett dagsbotssbelopp om 50 kronor motsvarar 1 500 kronor i penningböter.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter för specifika brott

I föregående avsnitt har det gjorts en genomgång av hur dagsbotsstraff och penningbotsstraff allmänt förhåller sig till varandra. Det har där konstaterats att ett penningbotsstraff ofta innebär en mer ekonomiskt ingripande påföljd än ett dagsbotsstraff, beroende på hur högt varje dagsbot sätts. Eftersom det ska råda ekvivalens mellan olika brottstyper är det relevant att göra sådana jämförelser

mellan skilda slag av brottstyper, eftersom lagstiftaren utgår från att dagsböter är ett svårare straff än penningböter.

Förhållandet i ingripandegrad mellan ett penningbotsstraff och ett dagsbotsstraff ställs därtill i vissa fall på sin spets inom en viss brottstyp och för ett specifikt brott.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter när straffvärdet avgör bötesformen

Ledning för i vilka fall brottet har så ringa straffvärde att penningböter ska följa, kan fås dels av RÅ:s sammanställning (rekommendationer) av tillämpade påföljder, dels i praxissammanställningar.

I vissa fall kan den straffvärdemässiga gränsdragningen utgå från ett ekonomiskt värde, exempelvis vad som har tillgripits.

Enligt rekommendationer per den 1 oktober 2009 från rättsavdelningen vid Åklagarmyndigheten ska 800 kronor i penningböter följa på snatteri om det tillgripnas värde är 60 kronor eller lägre. Eftersom ett dagsbotsstraff – förutsatt att det inte jämkas – inte kan avse en så låg totalsumma, utan uppgå till minst 1 500 kronor blir dagsbotsstraffet för snatteri av ett högre värde än 60 kronor alltid en mer ingripande påföljd än ett penningbotsstraff.

Enligt rekommendation gällande från den 1 oktober 2006 ska vid bedrägligt beteende genom byte av prislappar och liknande tillvägagångssätt påföljden bli 800 kronor i penningböter om värdet av det tillägnade är högst 50 kronor. Även i detta fall blir alltid dagsbotsstraffet för – ett värdemässigt – allvarligare fall av bedrägligt beteende mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Straffskalan för skadegörelse är enligt 12 kap. 1 § BrB böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, ska i stället dömas för åverkan till böter. Gällande gränsdragningen mellan skadegörelse och åverkan anges i praxissammanställningen Studier rörande påföljdspraxis, att den bör gå vid cirka 800 kronor.⁴⁰ Såväl i åklagarmyndighetens rekommendationer som i praxissammanställningen anges att skadegörelse/åverkan till ett värde understigande 400 kronor ska leda till 1 500 kronor i penningböter och att skadegörelse/åverkan till ett värde på mer än 400 kronor och som mest

⁴⁰ Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis m.m., 4 uppl., 2009, s. 338 f. Enligt författarna kan 1 000 kronor förväntas bli aktuellt den dagen värdegränsen mellan snatteri och stöld höjs till 1 000 kronor.

800 kronor ska leda till 1 800 kronor i penningböter. Skadegörelse till ett värde överstigande 800 kronor och som mest 1 000 kronor ska enligt samma anvisningar föranleda 30 dagsböter.

En tillämpning av dessa riktlinjer innebär att det i vissa fall blir en mindre ingripande påföljd för den som gjort sig skyldig till ett allvarigare fall av skadegörelse. Den som skadar egendom till ett värde av 801–1 000 kronor måste ha sådana inkomstförhållanden att varje dagsbot bestäms till 60 kronor eller högre, för att inte straffet ska bli mindre ingripande än om skadegörelsen hade avsett det lägre värdet 401–800 kronor. Eftersom åverkan och skadegörelse ofta begås av unga lagöverträdare utan inkomster kan det nog antas att det ofta inträffar att gärningsmannen kommer bättre ut av att begå ett något allvarigare brott.⁴¹

Även för vissa brott vars straffvärde inte kan bestämmas schematiskt genom ett värderesonemang, innehåller åklagarens sammanställning penningböter som påföljd för brott med dagsböter i straffskalan. Det är då i vissa fall inte differentierat när penningböter kan bli aktuellt och när i stället dagsböter ska tillämpas, utan det anges endast brottsbeteckningen och en summa penningböter. Exempelvis anges för såväl olaga intrång som för olovlig körning 1 500 kronor.

För vissa av dessa brott med ”böter” i straffskalan, kan ett penningbotsstraff bli mer ingripande än ett dagsbotsstraff, beroende på storleken på varje dagsbot.

För icke erlagd jaktvårdsavgift enligt jaktlagen och för otillåtet upplag, otillåtet försäljningsstånd, otillåten uppställning av reklamskylt, otillåten sprängning, otillåten skjutning med eldvapen och otillåten skjutning med luftvapen enligt ordningslagen (1993:1617) anges i sammanställningen 1 800 kronor i penningböter som påföljd. Enligt sedvanliga straffmättningsprinciper måste det rimligen ibland bli aktuellt att döma ut 30 dagsböter i stället för penningböter, om straffvärdet är sådant att penningböter inte är tillräckligt. Om dagsbotsbeloppet för den tilltalade då understiger 60 kronor blir – i likhet med vad som sägs om skadegörelse/åverkan – påföljden mindre ingripande för det mer allvarliga brottet.

För otillåtna innehav av radarvarnare, laservarnare och laserstörare enligt lagen (1988:15) om förbud mot vissa radar- och laserinstrument anges som påföljd 3 000 kronor i penningböter. Straffskalan för detta

⁴¹ Denna effekt uppkommer inte om brottsofferavgiften räknas med. Eftersom åverkan endast har böter i straffskalan utgår brottsofferavgift endast vid brott som avser värden över 800 kronor, dvs. sådana som bedöms som skadegörelse.

brott är böter eller fängelse högst sex månader. Det måste även i detta fall rimligen finnas enskilda brott där straffvärdet motiverar ett strängare straff än penningböter. Om den tilltalades ekonomi innebär att dagsbotsbeloppet bestäms till 50 kronor, kommer ingripandegraden av ett dagsbotsstraff understigande 60 dagsböter att vara lägre än om brottet bedöms ligga på ”penningbotsnivå”.

Förhållandet mellan dagsböter och penningböter när brottsrubriceringen avgör bötesformen – särskilt avseende vissa trafikbrott

I många fall kan en gärning innebära att det begås mer än ett brott. Ett tydligt exempel på det är brottet vårdslöshet i trafik enligt 1 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Enligt det straffbudet döms vägtrafikant till dagsböter, om denne brister i väsentlig mån i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna. Genom denna lydelse ville lagstiftaren tydliggöra att ansvar för detta brott är förbehållet sådana beteenden som är att beteckna som vårdslösa i egentlig mening. Enligt förarbetena ska under tillämpningsområdet främst hänföras sådana fall där trafikanten gjort sig skyldig till medvetet risktagande.⁴²

Vårdslöshet i trafik innebär i många fall att trafikanten även har brutit mot någon eller några av trafikförordningens regler för trafik på väg och i terräng. Ansvar för något straffbud enligt trafikförordningen (TraFF) skulle då också kunna följa. Enligt 14 kap. 14 § trafikförordningen inträder dock inte ansvar enligt förordningen, om straff kan dömas ut enligt BrB eller TBL.

Ansvar enligt trafikförordningen förutsätter enligt ansvarsbestämmelserna i 14 kap. TraFF att någon uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av förordningens regler för trafiken. Det ställs dock inte upp samma krav som gällande vårdslöshet i trafik, att det ska ha varit fråga om en kvalificerad vårdslöshet. Detta innebär att det ofta blir aktuellt att döma till ansvar enligt TraFF, när föraren inte har ansetts i väsentlig mån brustit i omsorg och varsamhet.

Vissa av reglerna i TraFF gäller mindre allvarliga förseelser som knappast kan leda till ansvar för vårdslöshet i trafik. I andra fall torde en överträdelse av ett straffbud enligt TraFF kunna innebära

⁴² Prop. 1994/95:23 s. 60 f.

ett sådant medvetet risktagande som förutsätts för ansvar enligt TBL. Det gäller exempelvis

- Underlåtenhet att följa anvisning som meddelat trafiken genom trafiksignal (2 kap. 2 § och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Omkörning då det körfält som skulle användas vid omkörningen inte på en tillräckligt lång sträcka varit fritt från mötande trafik eller då det fanns annat hinder mot omkörningen (3 kap. 36 § 1 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Omkörning trots att föraren saknat möjlighet att efter omkörningen föra fordonet tillbaka till högra delen av banan utan fara för övriga trafikanter (3 kap. 36 § 2 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 2 500 kronor i penningböter).
- Omkörning i backkrön eller kurva med skymd sikt (3 kap. 39 § 3 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter)
- Omkörning av fordon eller spårvagn strax före/på obevakat övergångsställe (3 kap. 39 § 3 st och 14 kap. 3 § TrafF vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Underlåtenhet att efter sväng i korsning köra med låg hastighet och iaktta väjningsplikt mot gående vid bevakat övergångsställe (3 kap. 60 § 2 st och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 2 000 kronor i penningböter)
- Underlåtenhet att iaktta väjningsplikt mot gående som gått ut eller ska gå ut på obevakat övergångsställe (3 kap. 61 § 1 st och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 3 000 kronor i penningböter).
- Överträdelse med 36–40 km/tim på en sträcka där fartbegränsningen är 50 km/tim eller lägre (3 kap. 17 § och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 4 000 kronor i penningböter).
- Överträdelse med 41–50 km/tim på en sträcka där fartbegränsningen är högre än 50 km/tim (3 kap. 17 § och 14 kap. 3 § TrafF, vilket enligt föreskrifterna ska leda till 4 000 kronor i penningböter).

I de fall ansvar aktualiseras för vårdslöshet i trafik bestäms påföljden till dagsböter (om brottet inte bedöms som grovt brott). Huruvida påföljden blir mer ingripande än det penningbotsstraff som annars skulle ha följt, beror på dels antalet dagsböter och dels dagsbotens storlek. I de fall varje dagsbot bestäms till minimibeloppet 50 kronor, måste dagsbotsantalet bestämmas till 60 eller högre för att inte dagsbotsstraffet ska vara mindre ingripande än ett penningbotsstraff på 3 000 kronor.

I RÅPM 2003:2 anges 40 dagsböter som påföljd för normalgraden av ”vårdslöshet i trafik, rödljuskörning som medfört eller kunnat medföra trafikfarlig situation – med hänvisning till rättsfallet NJA 1996 s. 764.

Av refererad praxis framgår att dagsbotsantalet vid vårdslöshet i trafik mestadels sätts mellan 40 och 70. Några fall av intresse att nämna är nedanstående:

- Enligt NJA 1996 s. 764 dömde HD för vårdslöshet i trafik till 40 dagsböter. Den tilltalade hade mot rött ljus kört in i en korsning, där hon kolliderat med en motorcyklist.
- Enligt RH 1996:64 dömde hovrätten för vårdslöshet i trafik och obehörigt avvikande från trafikolycksplats till 70 dagsböter. Den tilltalade hade vid en omkörning kommit över i den mötande trafikens körfält och sammanstött med mötande personbil.
- Enligt RH 1998:70 dömde hovrätten för vårdslöshet i trafik till 40 dagsböter. Den tilltalade hade i relativt hög fart passerat ett obehävarat övergångsställe där ett annat fordon hade stannat för att ge företräde.

16.2.2 Tidigare överväganden samt diskussion i doktrinen

16.2.2.1 Bötesbeloppets storlek

Straffsystemkommitténs överväganden

Straffsystemkommittén anförde i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) att bötesbeloppen för personer med goda eller medelgoda inkomster låg på en nivå som måste betecknas som mycket hög. Enligt kommitténs mening var de utdömda beloppen många gånger så höga att det kunde ifrågasättas om de stod i rimlig proportion till det begångna brottets straffvärde.⁴³ Kommittén

⁴³ SOU 1995:91 s. 203.

hade i sitt betänkande föreslagit en vidgad användning av böter genom en ändrad gränsdragning mellan den lägre graden och normalgraden av vissa förmögenhetsbrott (se vidare i avsnitt 16.6.2.2 angående detta). En förutsättning för en sådan utvidgning var enligt kommittén att det lägsta dagsbotsbeloppet höjdes, lämpligen till 50 kronor. Enligt kommittén fanns det skäl att överväga en höjning av dagsbotens minimibelopp helt oberoende av förslaget till en vidgad användning av böter. Den åsikten hade enligt kommittén ibland förts fram att ramarna för dagsbotsbeloppet leder till omotiverat stora skillnader i fråga om de utdömda bötesbeloppens storlek. Denna kritik byggde på tanken att skillnader i levnadsstandard och betalningsförmåga, bl.a. till följd av de sociala trygghetssystemen, i realiteten ofta inte är lika stora som de skillnader i inkomst och andra förhållanden som läggs till grund för dagsbotsberäkningen kan ge sken av. Enligt kommittén låg det en del i denna kritik. Genom att höja det lägsta dagsbotsbeloppet skulle man enligt betänkandet kunna uppnå en viss reducering av skillnaderna mellan de utdömda beloppen.

Synpunkter framförda i doktrinen

Nils Jareborg anför i en artikel⁴⁴ att de höga böter som är möjliga – i ytterlighetsfall 200 000 kronor – gör det till en ”rättslig fiktion” att fängelse alltid är att anse som ett svårare straff än böter. Det finns en tröskeleffekt av omvänt slag vid övergången från bötesnivå till fängelsenivå, vilket enligt Jareborg bidrar till att göra bestraffningssystemet värdemässigt och principiellt osammanhängande. Enligt Jareborg behövs det således en översyn av regleringen av böter. En sådan behöver enligt artikeln inte innebära att man gör mer än att ändra metod för beräkning av dagsbotsbeloppet. Vad som emellertid förespråkas och utvecklas närmare i artikeln är ett system där böter och fängelse kan lappa över varandra i straffmätningsskalan och böter således ersätta korta fängelsestraff.

Magnus Ulväng ansluter i en kommentar till Nils Jareborgs artikel⁴⁵ till kritiken av beräkningen av dagsboten. Främst utifrån idén att låta bötesstraff vara jämställda med korta fängelsestraff ifrågasätter Ulväng huruvida de bötesstraff som följer vid de lägsta

⁴⁴ Jareborg, Böter i stället för fängelse? SvJT 2003 s. 232.

⁴⁵ Ulväng, Böter i stället för fängelse, Några anteckningar i anslutning till Nils Jareborgs uppsats, SvJT 2003 s. 244.

dagsbotsbeloppen utifrån ingripandegrad är likvärdiga med ett kort fängelsestraff. Beräkningen av böter får enligt Ulväng av rättviseskäl inte ge upphov till alltför varierande resultat. Om ett bötesstraff uppfattas som avsevärt strängare eller lindrigare än fängelse, riskerar förtroendet för systemet att urholkas. Enligt Ulväng måste lagstiftaren i samband med en reform fundera över om de nuvarande beräkningsgrunderna för dagsböter ger ett rimligt utfall såväl i den övre som i den undre delen av straffskalan. Det är enligt artikeln förvisso påkallat redan med dagens system, men skulle bli än mer angeläget om böter i viss utsträckning ska jämföras med fängelse.

De olika nivåerna för vad en dagsbot kan bestämmas till diskuteras även i en artikel av *Agneta Bäcklund*.⁴⁶ Tanken bakom dagsbotssystemet var enligt Bäcklund att dagsbotsbeloppet skulle motsvara vad den tilltalade vid domens meddelande under längre tid kunde avstå från. Det är enligt artikeln en rimlig tanke från ett rättviseperspektiv att var och en ska avstå efter förmåga. Enligt Bäcklund blir dock skillnaderna i krontal mycket stora, även om man bortser från de högsta inkomstnivåerna. Man kan enligt artikeln fråga sig om skillnader i levnadsstandard, med hänsyn till det progressiva skattesystemet och det sociala välfärdssystemet, motiverar sådana skillnader. Enligt Bäcklund kan skäl anföras för att begränsa ramarna för de dagsbotsbelopp som kan dömas ut. Det högsta dagsbotsbeloppet torde ytterst sällan användas och endast en sänkning av detta belopp skulle enligt Bäcklund därför få mindre praktisk betydelse. Att minska skillnaderna på dagsbotsbeloppen förutsätter snarare att grunderna för beräkningen av dagsbotsbeloppen ändras. Enligt artikeln skulle en sådan förändring vara komplicerad och förenad med praktiska svårigheter. I dag används inom åklagarväsendet datorbaserat stöd för beräkningen, vilket innebär att det skulle vara förenat med tidskrävande och kostsamma åtgärder att göra sådana förändringar. I artikeln anföras även att det nuvarande systemet är relativt enkelt och fast rotat och att det heller inte framkommit någon påtaglig kritik mot systemets nuvarande utformning.

Martin Borgeke konstaterar i boken *Att bestämma påföljd för brott* att det är av avsevärt större betydelse vilken dagsboten blir än vilket dagsbotsantal som döms ut för det slutliga resultatet av bötesbestämningen.⁴⁷ Enligt Borgeke skulle det kunna sägas att lag-

⁴⁶ Bäcklund, *Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor*, SvJT 2003 s. 265.

⁴⁷ Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 57.

stiftningen i praktiken lägger tio gånger större vikt vid betydelsen av den tilltalades ekonomi (dagsbotsbeloppet) än vid brottets svårhet (antalet dagsböter). Borgeke ifrågasätter om det är en rimlig ordning att ett snatteri på strax under gränsen för stöld kan leda till 120 000 kronor för den med god ekonomi (120 dagsböter*1 000) medan det blir 6 000 kronor (120 dagsböter*50 kr) om lägsta dagsbot tillämpas.

16.2.2.2 Förhållandet mellan dagsböter och penningböter

Fängelsestraffkommittén behandlade i betänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:14) frågan om förhållandet mellan dagsböter och penningböter. Kommittén konstaterade att dagsböter enligt förarbetena var att anse som en strängare påföljd än penningböter. Vidare konstaterades att penningböter stadgas för brott av ordnings- eller förseelsekaraktär. Till följd av dagsbots- och penningbotssystemets konstruktion inträffade det dock inte sällan enligt kommittén att ett dagsbotsbelagt brott ledde till lägre straff i pengar räknat än om penningböter i stället skulle ha utdömts. Kommittén anförde som exempel att en hastighetsöverträdelse med mer än 30 km kan föranleda ansvar för vårdslöshet i trafik och – beroende på förarens inkomstförhållanden – ett lägre sammanlagt dagsbotsbelopp än om hastighetsöverträdelsen hade varit något mindre och föranlett penningböter. Vidare pekade kommittén på att brotten olovlig körning och rattonykterhet kunde föranleda dagsböter vilka understeg det maximala penningbotsbeloppet 1 000 kronor.

Kommittén anförde bl.a.: ”Dessa skevheter mellan lindrigare och allvarligare brott som är inbyggda i systemet anser vi inte kunna godtas”.⁴⁸ Enligt kommittén var grundtanken med dess förslag att straffet ska stå i proportion till brottets svårhet och att detta bör gälla för bötesstraffet och inom hela skalan. Det kunde inte komma i fråga att ändra på den konstruktionen att penningböter fastställs utan hänsyn till inkomstförhållanden och kommittén fann det heller inte realistiskt att sänka nivåerna för penningböter. Kvar fanns då enligt betänkandet att höja dagsböterna så att ett straff utmätt i dagsböter alltid skulle bli strängare än ett straff utmätt i penningböter. Kommitténs förslag var att dagsböter alltid skulle ådömas till ett antal av minst 25 och med en dagsbot av minst 20 kronor. Härutöver skulle, då dagsböter ådöms, alltid ett grund-

⁴⁸ SOU 1986:14 s. 108.

belopp om 500 kronor påföras, varvid minsta belopp för dagsböter skulle komma att bli 1 000 kronor. Bedöms ett dagsbotsbrott ha lägre straffvärde än 25 dagsböter skulle i stället för dagsböter penningböter upp till 1 000 kronor dömas ut.

Fängelsestraffkommitténs förslag i denna del kom aldrig att genomföras. I propositionen (1992 års bötesreform) anförde departementschefen att hon var ense med kommittén om att ändringar behövde vidtas av de dåvarande bestämmelserna för att stärka bötesstraffets position i påföljdssystemet. Departementschefen kunde dock inte tillstyrka att dagsbotsstraffet skulle höjas genom att det infördes ett grundbelopp som skulle påföras förutom det i dagsböter utmätta straffet. Remisskritiken var enligt propositionen enhällig, och departementschefen delade remissinstansernas uppfattning att en ordning med både grundbelopp, dagsbotsantal och dagsbotsbelopp skulle bli onödigt komplicerad och medföra merarbete i den dömande verksamheten.⁴⁹

Martin Borgeke har i en artikel i anslutning till rättsfallet NJA 2010 s. 555 diskuterat förhållandet mellan dagsböter och penningböter.⁵⁰ Borgeke konstaterar att det kan sägas att lagstiftaren tagit ställning för att penningböter rent allmänt är en lindrigare form av böter än dagsböter och att så är fallet även framgår av att dagsböter kan dömas ut på avsevärt högre belopp än penningböter. Borgeke anför att Fängelsestraffkommitténs förslag om ett grundbelopp för att penningböter alltid skulle resultera i ett lägre bötesstraff än dagsböter (se ovan) var ganska elegant. Enligt Borgeke kan inte invändningarna mot förslaget vara särskilt tungt vägande. Att det skulle vara något merarbete att tala om att alltid som en grundplåt döma ut 500 kronor framstår enligt artikeln ”som nonsens”.

Enligt Borgeke bör dagsböter, åtminstone typiskt sett, användas vid de brott som är av något allvarligt slag. Om man strävar efter en ökad effektivitet vid lagföringen finns det dock enligt artikeln anledning att verka för att det ska bli möjligt att i fler fall än för närvarande tillämpa penningböter. En modell är att man i straffskalorna i vissa fall går över från dagsböter till penningböter. Den överlappning som finns mellan bötesformerna öppnar dock enligt artikeln också för en förändring i den angivna riktningen i vissa fall. Borgeke anför att det kan finnas anledning att ompröva olika brottsabstrakta straffvärden, såvitt avser fördelningen mellan dagsböter och penningböter. Avslutningsvis anför i artikeln:

⁴⁹ Prop. 1990/91:68 s. 105.

⁵⁰ Borgeke, Förhållandet mellan dagsböter och penningböter, Juridiskt Tidskrift 2010/11 s. 706.

I linje med detta ligger att, som HD:s majoritet har gjort i det redovisade rättsfallet, tona ned artskillnaden mellan de olika bötesformerna och mera fokusera på vilka bötesbelopp i reda pengar som de innebär i skilda fall. Lagstiftaren har ju hittills inte ansett det vara särskilt viktigt att hålla en klar gräns mellan penningböter och dagsböter i detta avseende och mycket tyder på att det är en klok linje. Detta gäller även om Fängelsestraffkommitténs förslag, som sagt, var elegant.

16.2.3 Statistik

16.2.3.1 Ändringar i dagsbots- och penningbotsnivåer utifrån penningvärdets förändring

Av redogörelsen i avsnitt 16.2.1.1 framgår att minimi- och maximiträffbeloppen för dagsböter och penningböter successivt har ökat sedan 1965. Av intresse kan vara hur ändringarna förhåller sig till den omfattning med vilken inflationen har påverkat penningvärdet. Nedan gjorda uträkningar är gjorda med hjälp av ”Prisomräknaren” på Statistiska centralbyråns hemsida www.scb.se.

Tabell 16.1 Sammanställning av hur bötesbeloppen har höjts

	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	2 kr	500 kr	10 kr	500 kr
1982	10 kr	1 000 kr	50 kr	1 000 kr
1992	30 kr	1 000 kr	100 kr	2 000 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

Tabell 16.2 Sammanställning av hur mycket bötesbeloppen skulle ha höjts om de endast räknats upp med hänsyn till inflationen

	Minsta dagsbot endast inflation	Minsta penningbot endast inflation	Högsta dagsbot/penningbot endast inflation
1965	2 kr	10 kr	500 kr
1982	7 kr	37 kr	1 825 kr
1992	14 kr	70 kr	3 490 kr
2006	17 kr	85 kr	4 265 kr

Tabell 16.3 Bötesbeloppen över tid omräknat till 2006 års penningvärde

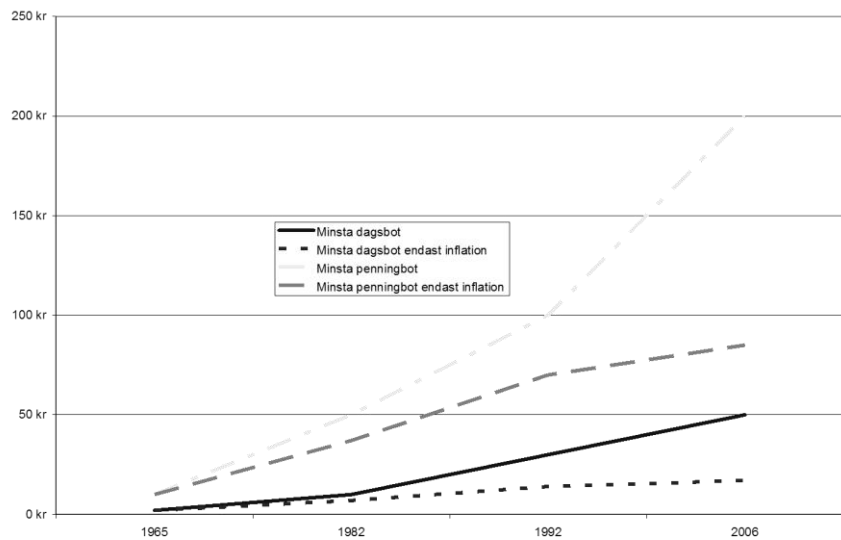
	Minsta dagsbot	Högsta dagsbot	Minsta penningbot	Högsta penningbot
1965	17 kr	4 263 kr	85 kr	4 263 kr
1982	23 kr	2 335 kr	117 kr	2 335 kr
1992	37 kr	1 223 kr	122 kr	2 446 kr
2006	50 kr	1 000 kr	200 kr	4 000 kr

Tabell 16.4 Uppräkning av bötesbelopp med 1992 som utgångspunkt

	Minsta dagsbot endast inflation	Minsta penningbot endast inflation	Högsta penningbot endast inflation	Högsta dagsbot endast inflation
1992	30 kr	1 000 kr	100 kr	1 000 kr
2006	37 kr	1 223 kr	122 kr	1 223 kr
2010	39 kr	1 311 kr	131 kr	1 311 kr

Eftersom det gjordes en genomgripande reform av bötessystemet 1992, kan det även vara av intresse att jämföra utvecklingen i förhållande till den omfattning med vilken inflationen har påverkat penningvärdet, med 1992 års belopp som utgångspunkt.

Diagram 16.1 Minsta dagsbot och minsta penningbot i förhållande till ökning endast med hänsyn till inflation



16.2.3.2 Statistisk fördelning av dagsbotsbeloppen

Brå har tagit fram en särskild statistik till utredningen över hur utdömda bötesstraff är fördelade utifrån dagsbotens storlek. Nedanstående uppställning visar samtliga lagföringar (domar och strafförelägganden) 2010 där dagsböter var huvudpåföljd (dvs. mest ingripande påföljd), fördelade antalsmässigt och procentuellt utifrån dagsbotens storlek.

Tabell 16.5 Antal dagsböter (strafföreläggande och dom) utifrån beloppets storlek och ålder¹ på den lagförde, år 2010

Dagsbotsbelopp i kronor, grupperat	Upp till 20 år		21- och äldre		Samtliga Procent
	Antal	Procent	Antal	Procent	
15-49	74	1	137	0	0
50	10 303	95	24 313	60	67
51-60	16	0	730	2	1
61-70	61	1	1 106	3	2
71-80	33	0	901	2	2
81-90	32	0	662	2	1
91-100	63	1	1 564	4	3
101-110	21	0	507	1	1
111-120	24	0	711	2	1
121-130	45	0	731	2	2
131-140	20	0	511	1	1
141-150	43	0	1 419	3	3
151-160	24	0	487	1	1
161-170	12	0	517	1	1
171-180	11	0	598	1	1
181-190	19	0	588	1	1
191-200	13	0	1 196	3	2
201-210	<i>i</i>	0	280	1	1
211-220	<i>i</i>	0	374	1	1
221-230	<i>i</i>	0	326	1	1
231-240	<i>i</i>	0	222	1	0
241-250	<i>i</i>	0	719	2	1
251-260	<i>i</i>	0	159	0	0
261-270	<i>i</i>	0	174	0	0
271-280	<i>i</i>	0	181	0	0
281-290	<i>i</i>	0	112	0	0
291-300	<i>i</i>	0	365	1	1
301-310	<i>i</i>	0	115	0	0
311-320	<i>i</i>	0	99	0	0
321-330	<i>i</i>	0	78	0	0
331-340	<i>i</i>	0	146	0	0
341-350	<i>i</i>	0	95	0	0

Dagsbotsbelopp i kronor, grupperat	Upp till 20 år		21- och äldre		Samtliga Procent
	Antal	Procent	Antal	Procent	
351-360	<i>i</i>	0	47	0	0
361-370	<i>i</i>	0	36	0	0
371-380	<i>i</i>	0	68	0	0
381-390	<i>i</i>	0	26	0	0
391-400	<i>i</i>	0	86	0	0
401-425	<i>i</i>	0	83	0	0
426-450	<i>i</i>	0	83	0	0
451-475	<i>i</i>	0	22	0	0
476-500	<i>i</i>	0	75	0	0
501-525	<i>i</i>	0	11	0	0
526-550	<i>i</i>	0	30	0	0
551-575	<i>i</i>	0	10	0	0
576-600	<i>i</i>	0	33	0	0
601-700	<i>i</i>	0	50	0	0
701-800	<i>i</i>	0	22	0	0
801-900	<i>i</i>	0	<i>ii</i>	0	0
901-999	<i>i</i>	0	<i>i</i>	0	0
1 000	<i>i</i>	0	33	0	0
Summa	10 841	100	40 862	100	100

Sekretess: i = primär undertryckning (n i intervallet 0-9)

ii = sekundär undertryckning (n>9, undertrycks för att hindra identifikation av primär undertryckning)

¹ Ålder vid beslutsdatum för dom och strafföreläggande.

Statistiken visar på ett mycket påfallande sätt att dagsbotsbeloppet mestadels bestäms till de lägsta beloppen. I 67 procent av alla lagföringar bestämdes dagsbotsbeloppet till 50 kronor. I 9 procent av lagföringarna bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 50 kronor men som mest 100 kronor. I 14 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 100 kronor men som mest 200 kronor. I knappt 9 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 200 kronor men som mest 500 kronor. I mindre än 0,5 procent av fallen bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 500 kronor. Förskjutningen mot de lägre dagsbotbeloppen är större i åldersgruppen upp till 20 år än i gruppen 21 år och äldre. Även i ålders-

gruppen 21 år och äldre är det dock en betydande tyngdpunkt på de lägsta bötesbeloppen. Statistiken visar därtill att det är sällan som åklagarna eller domstolarna jämkar dagsboten till ett belopp under 50 kronor. I endast omkring 0,5 procent av fallen bestämdes dagsboten till ett belopp understigande 50 kronor.

16.2.4 Utgångspunkter för våra överväganden

Bötessystemet är en del av systemet för straffvärdebedömning och straffmätning

Som vi anger i våra allmänna utgångspunkter (se avsnitt 7.2) är begreppet straffvärde det mått som lagstiftaren har valt för att beskriva hur allvarligt ett visst brott anses vara. Straffvärdet mäts enligt en linjär skala som går från penningböter, via dagsböter och därefter fängelse från 14 dagar till maximalt fängelse på livstid. Genom straffskalorna anger lagstiftaren det s.k. abstrakta straffvärdet för varje brott. Olika brott placeras – utifrån hur allvarliga de betraktas i relation till andra brott – i olika spann på den linjära skala som lagstiftaren förfogar över vid bestämmandet av varje enskild straffskala. Domstolen har därefter att – inom ramen för straffskalan – bestämma det konkreta straffvärdet för brottet. Även vid denna bedömning bestäms – inom ramen för straffskalan – hur allvarligt brottet är i relation till andra brott som omfattas av samma straffskala.

Genom att ange en straffskala kan lagstiftaren alltså anvisa hur allvarlig en viss brottstyp anses vara. Genom påföljdsbestämningen i det enskilda fallet anger domstolen hur straffvärt och klandervärt det enskilda brottet var.

Trots att påföljdssystemet i dag har många olika inslag mäts straffvärde endast genom dessa två parametrar; böter och tid i fängelse. I de särskilda straffbestämmelserna anges också endast böter och/eller fängelse som den straffrättsliga reaktionen vid en överträdelse av bestämmelsen.

Enligt 1 kap. 5 § BrB är fängelse att anse som ett svårare straff än böter. Av det följer att straffskalan är linjär och att det inte görs någon överlappning mellan böter och fängelse i svårhetshänseende. Skärningspunkten går (för ett enstaka brott) från 150 dagsböter över till 14 dagars fängelse.

Vad gäller den nedre delen av skalan, torde det av lagtext och förarbeten framgå att det inte är avsett att vara någon överlappning mellan penningböter och dagsböter. Av 25 kap. 1 § BrB framgår att i de fall någon viss bötesform inte är föreskriven för ett brott så döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter, i penningböter.

Denna reglering infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 1992. Samtidigt gjordes en rad andra ändringar i regleringen av bötesstraffet. Ett skäl för de nya reglerna var att det, trots att det fanns förarbetsuttalanden enligt vilka dagsböter var att anse som strängare påföljd än penningböter, inte var ovanligt att dagsböter för ett allvarigare brott kunde bli lindrigare i pengar än penningböter för ett mindre allvarligt brott. Enligt propositionen borde dagsböter i princip reserveras för brott i mera egentlig mening medan penningböter borde användas vid brott som har karaktär av ordningsförseelse eller som annars är av bagatellartad natur. Den nya regleringen syftade till att dagsböter också skulle framstå som strängare än penningböter.⁵¹

Skärningspunkten går – eller åtminstone borde gå med hänsyn till lagtexten och lagstiftarens ambitioner – från 4 000 kronor i penningböter över till 30 dagsböter.

Även inom ramen för penningbotsstraffet ska straffmätningen få genomslag på botens storlek. Reglerna om straffmätning i 29 kap. BrB är tillämpliga även i förhållande till penningböter. Vilket bötesbelopp som döms ut som penningböter är alltså beroende på förhållandena i det enskilda fallet, dock utan hänsynstagande till den tilltalades ekonomiska förhållanden.⁵² Som närmare beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.4 lagförs dock brott för vilka endast penningböter är föreskrivet mestadels genom föreläggande av ordningsbot, varvid RÅ:s föreskrifter blir styrande för polisen och i realiteten även för åklagare och domstol. I de fall tingsrätten enligt 25 kap. 1 § BrB finner att dagsböter ska ersättas av penningböter pga. brottets låga straffvärde, finns det ett större reellt inflytande för en differentierad straffmätning.

⁵¹ Prop. 1990/91:68 s. 99, 104 och 105–115.

⁵² Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 25 kap, 3 §. Se även Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 61.

Överväganden gällande bötesbeloppens storlek bör utgå från en oförändrad böteskala

Den skala som beskrivs ovan (penningböter på 200 kronor – 4 000 kronor, dagsböter på 30–150 och fängelse på 14 dagar – livstid) är utgångspunkten för bedömning av brottets svårhet. Oavsett om påföljden bestäms till exempelvis villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård, ungdomstjänst eller slutna ungdomsvård utgår påföljdsbestämningen med nödvändighet från denna skala.

För att komma till rätta med tänkbara brister vad gäller bötesbeloppen och det slutliga utfallet, vore det visserligen en möjlig väg att överväga justeringar i skalan för penningböter och dagsböter. Den linjära straffskalan har dock utgjort lagstiftarens ramverk när det abstrakta straffvärdet för olika brott har bestämts. Straffskalan har därtill varit utgångspunkten för praxisbildningen och RÅ:s föreskrifter på området. Det bör mot denna bakgrund finnas mycket bärande skäl för att ändra på denna ”infrastruktur” för straffvärdebedömning och straffmätning. Skälen mot detta blir äntyngre i detta sammanhang, när vi föreslår en genomgripande reform gällande påföljdsvalet.

Genomslaget för proportionalitet och likabehandling i bötesystemet bör om möjligt förstärkas

Vår utgångspunkt är alltså att den linjära skala som beskrivs ovan inte bör ändras. En allmän utgångspunkt för vårt arbete är att proportionaliteten, ekvivalensen och förutsebarheten i påföljdssystemet ytterligare ska förstärkas. Brottets straffvärde ska alltid ha ett tydligt genomslag i ingripandenivån för den påföljd som följer. Överväganden gällande storleken på dagsbot och förhållandet mellan dagsböter och penningböter bör göras utifrån den utgångspunkten.

Dagsbotsbeloppet bör även fortsättningsvis bestämmas utifrån den enskildes ekonomiska förhållanden

Det totala dagsbotsbeloppet – och därigenom i en mening ingripandegraden av påföljden – bestäms inte bara utifrån antalet dagsböter utan även genom storleken på varje dagsbot. I praktiken kan det sägas – som det uttryckts i doktrinen – att lagstiftningen i

praktiken lägger tio gånger större vikt vid betydelsen av den tilltalades ekonomi (dagsbotsbeloppet) än vid brottets svårhet (antalet dagsböter).⁵³ För exempelvis ett snatteri av egendom till ett värde av strax under 1 000 kronor kan dagsbotsstraffet för en person med goda inkomster uppgå till 60 000 kronor (120*500) medan det för den som åsätts lägsta dagsbotsbelopp stannar vid 6 000 kronor (120*50).

Som närmare beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.1 syftade dagsbotssystemet till att fastställa det penningbelopp, beräknat för dag, som den tilltalade under en längre tid kunde antas böra avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt utan att därigenom lida nöd eller brista i försörjningsskyldighet.

Ett fullt genomslag för straffvärdet skulle teoretiskt kunna uppnås genom att dagsbotsbeloppet gällde enhetligt med ett fast belopp utan hänsynstagande till den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Enligt vår uppfattning är det dock inte någon framkomlig väg. Det ligger i själva begreppet dagsbot att dagsbotsbeloppet ska bestämmas – i vart fall delvis – utifrån den tilltalades ekonomiska förhållanden. Därtill kan sägas att ingripandegraden blir olika stor för ett och samma belopp, beroende på vilket ekonomiskt utrymme man har. Denna princip anser vi bör upprätthållas. Med dagens sociala trygghetssystem är dock inte behovet lika stort att försöka grunda dagsbotsbeloppet på vad den tilltalade kan tänkas ha möjlighet att avstå räknat för dag. Det finns med andra ord utrymme för en viss schablonisering och ett mindre hänsynstagande till den tilltalades inkomstförhållanden i varje enskilt fall.

Är de högsta dagsbotsbeloppen för höga utifrån rimlighet och relativ proportionalitet?

Även om dagsbotsbeloppet ska återspegla den tilltalades ekonomiska förhållanden och vara ingripande utifrån dennes betalningsutrymme, kan det övervägas huruvida det kan bli orimligt höga belopp för relativt lindriga brott.

För den som har en månadsinkomst på 100 000 kronor fastställs en dagsbot på 940 kronor. Om han eller hon begår ett snatteri av gods till ett värde av 60 kronor ska påföljden bestämmas till 30 dagsböter. Dagsbotsbeloppet blir då sammanlagt 28 200 kronor, vilket är 470 gånger mer än värdet av det tillgripna godset. På en

⁵³ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 57.

övergripande nivå kan man överväga om det kan anses utgöra en proportionell reaktion på brottet.

Även utifrån den ordning som i dag gäller – att straffvärdeskalan är linjär och fängelse alltid ska anses som en svårare påföljd än böter – kan det övervägas om högsta möjliga dagsbotsbelopp verkligen är väl avvägt.

Ingripandenivån ska – för att den ska svara mot den linjära skalan – vara lägre för ett dagsbotsstraff än för 14 dagars fängelse. Det är visserligen svårt att jämföra förlust av pengar och ett frihetsberövande. Samtidigt kan man knappast avstå från att göra en sådan jämförelse, om man vill upprätthålla ambitionen att den faktiska ingripandegraden ska vara förenlig med straffvärdebedömningen och att mer straffvärda brott av rättviseskäl ska följas av mer ingripande påföljder. Utifrån detta anser vi att det går att ifrågasätta om sammanlagda bötesbelopp på 150 000 kronor kan anses mindre ingripande än 14 dagars fängelse.

Än mer går detta att ifrågasätta i de fall påföljden blir ett icke frihetsberövande alternativ till fängelse, dvs. i dag skyddstillsyn eller villkorlig dom.

Till viss del kommer denna tröskeleffekt att planas ut om de nuvarande frivårdspåföljderna ersätts av villkorligt fängelse i enlighet med vad vi föreslår i kapitel 9–12. Även i ett sådant system blir det dock något av en omvänd tröskeleffekt om ett sammanlagt dagsbotsbelopp om 150–200 000 kronor ”följs av” villkorligt fängelse förenat med väsentligt lägre böter eller ett måttligt ingripande påverkansprogram.

Å andra sidan kan konstateras att de riktigt höga dagsbotsbeloppen enbart bestäms för personer med mycket höga inkomster, som har goda förutsättningar att avstå även från en stor summa pengar. Trovärdigheten för bötespåföljden förutsätter att bötesstraffet uppfattas som ingripande även för den som har mycket goda ekonomiska förhållanden.

Av statistiken framgår dessutom (se avsnitt 16.2.3.2) att det förekommer ytterst sällan att dagsbotsbeloppen bestäms till mycket höga belopp. I de fall dagsböter dömdes ut som huvudpåföljd 2010 bestämdes dagsbotsbeloppet till mer än 500 kronor i endast omkring 250 fall (av sammanlagt omkring 51 000 lagföringar). Problemet med att ett mycket högt sammantaget dagsbotsbelopp kan upplevas som mer ingripande än en påföljd på fängelsenivå är därmed inte påfallande stort.

Är minsta dagsbotsbelopp för låga för att upprätthålla trovärdigheten för dagsbotsstraffet?

För den som gör sig skyldig till ett brott som renderar 30 dagsböter blir det sammanlagda betalningsansvaret 1 500 kronor, om dagsbotsbeloppet bestäms till miniminivån om 50 kronor. Av de statistiska uppgifter som redovisas i avsnitt 16.2.3.2 framgår att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av alla lagföringar eller domar bestäms till 50 kronor (år 2010). För låga bötesstraff stannar sålunda det sammanlagda bötesbeloppet ofta på 1 500–2 000 kronor.

Utifrån flera aspekter kan det övervägas om minimibeloppet är tillräckligt högt för att upprätthålla trovärdigheten av dagsbotsstraffet.

Det högsta penningbotsstraffet har bestämts till 4 000 kronor. Som vi utvecklar nedan stämmer det inte med att dagsböter anses som en svårare påföljd än penningböter, att dagsbotsbeloppet markant kan understiga detta belopp. Även med bortseende från detta kan det riskera tilltron till dagsböter som reaktion för en brottslig gärning, att bötesbeloppet kan bestämmas till ett väsentligt lägre belopp än för gärningar för vilka endast penningböter är föreskrivet och som mestadels uppfattas som ordningsförseelser.

Att lägsta dagsbot ofta bestäms till ett belopp som ligger nära eller understiger administrativa sanktionsavgifter för handlingar som inte är kriminaliserade, riskerar också att undergräva tilltron till bötessystemet och den normgivande effekten av kriminaliseringen. Avgiften vid felparkering kan bestämmas till 1 000 kronor och ligger sålunda nivåmässigt inte långt under ett bötesstraff (se förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift och lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering).

De sanktionsavgifter som används i många författningar i stället för en kriminalisering är mestadels på beloppsnivåer som vida överstiger dagsbotsbeloppet i det fall dagsboten bestäms till 50 kronor. I många fall är det visserligen fråga om sanktioner som riktar sig mot näringsidkare, varför jämförelsen inte är helt adekvat. Även när de gäller sådana avgifter som kan påföras privatpersoner, som exempelvis miljöstraffavgifter enligt 30 kap. miljöbalken och förordningen (1998:950) om miljöstraffavgifter, kan dock avgiften ofta kraftigt överstiga minsta dagsbotsstraff.⁵⁴

⁵⁴ Exempelvis följer det en sanktionsavgift på 5 000 kronor för att inrätta en avloppsanordning utan tillstånd och 3 000 kronor för att inrätta en värmepumpsanläggning utan tillstånd.

Även om viten fyller en annan funktion än en påföljd eller en sanktionsavgift, syftar även sådana betalningsförpliktelser till att verka normbildande och handlingsstyrande. Det kan därför i detta sammanhang konstateras att vitesbelopp som fastställs enligt bl.a. lagen (1985:206) om viten mestadels kan utgå med belopp som väsentligen överstiger 1 500–2 000 kronor, även när de riktar sig mot privatpersoner.

Utifrån att bötesstraff endast ska användas i sådana fall där lagstiftaren använt sig av sitt starkaste styrmedel, dvs. kriminalisering, framstår det som rimligt att ingripandenivån vid bötesstraff inte bör vara väsentligt lägre än för sanktioner på områden där någon kriminalisering inte ansetts nödvändig, utan tvärtom bör den vara mer ingripande.

Straffrättsanvändningsutredningen ska enligt sina direktiv analysera om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten.⁵⁵ I direktiven påpekas att det bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande att ett visst beteende är så förkastligt att det bör vara straffsanktionerat. Bland de metoder som utredningen ska pröva finns möjligheten att helt eller delvis ersätta straffsanktioner med en avgift. Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

En utveckling där kriminalisering och straffrättsliga sanktioner på vissa områden börjar ersättas med sanktionsavgifter, accentuerar risken för att dagsbotsstraffet i vissa fall kan bestämmas till ett så lågt belopp att det uppfattas som en mindre ingripande reaktion än en sanktionsavgift. En sådan ordning skulle enligt vår mening riskera att undergräva den särskilda betydelse kriminaliseringen bör ha att kommunicera klander beträffande särskilt icke önskvärda beteenden.

En ökad schablonisering vore önskvärd

Bestämmandet av dagsbotens storlek görs utifrån uppgifter om den tilltalades inkomster, förmögenhet, skulder och försörjnings-skyldighet. För att dagsbotsbeloppet ska återspegla dessa förhållanden förutsätts att uppgifterna är korrekta och fullständiga. Statistiken över hur dagsbotsbeloppen bestäms (se ovan avsnitt 16.2.3.2) visar att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av fallen bestäms till minimibeloppet och att sådana dagsbotsbelopp som

⁵⁵ Straffrättsanvändningsutredningen (Ju 2011:05), dir. 2011:31.

följer för den som har en medelinkomst (cirka 250 000 kronor i årsinkomst) förekommer i mycket liten omfattning. Visserligen är knappast inkomstförhållandena i den andel av befolkningen som döms till böter desamma som för befolkningen i dess helhet. Bland annat är underåriga lagöverträdare överrepresenterade i förhållande till befolkningssammansättningen. Oavsett detta talar den statistiska fördelningen med styrka för att det i en stor andel av fallen inte är de reella inkomstförhållandena som legat till grund för bestämningen av dagsbotsbeloppet. Rimligen måste en förklaring till att de lägsta dagsbotsbeloppen dominerar så påtagligt vara, att minimibeloppet används i många fall pga. bristande underlag och felaktiga uppgifter från den tilltalade.

Det går visserligen att göra mycket för att säkerställa att underlaget blir mer korrekt och heltäckande. I avsnitt 16.3 diskuterar vi sådana åtgärder. Även om underlaget för dagsbotsberäkningen kan förbättras, bör man enligt vår mening ha i åtanke att det med nödvändighet är fråga om en "masshantering" hos åklagare och domstolar och att frågan om bestämmande av bötesbelopp och säkerställande av uppgifter inte kan ges alltför stort utrymme under förundersökningen eller i domstolsprocessen.

Därtill kan sägas att dagsbotssystemet kan riskera att bli endast skenbart rättvist och därför tappa i trovärdighet om dagsbotsberäkningen bygger på en exakthet och fullständighet som inte går att uppnå.

Enligt vår mening skulle det därför vara önskvärt med ett större inslag av schablonisering vid bestämmande av dagsbotsbeloppet. Det skulle kunna förenkla hanteringen utan att systemet behöver uppfattas som mindre rättvist och trovärdigt.

Förhållandet mellan penningböter och dagsböter är idag inte konsekvent utformat

Som ovan angivits bör straffskalan för penningböter, dagsböter och fängelse fungera som en linjär skala som kan användas för att ange brottets svårhet, såväl av lagstiftaren som av rättstillämparen.

I dag råder det dock uppenbarligen en diskrepans mellan att penningböter anses avsedda för mindre allvarliga brott än dagsböter och den faktiska ingripandegraden i vissa fall. Detta beror på att maximibeloppet för penningböter kraftigt överstiger det minimi-

belopp som kan utgå för dagsböter. Konsekvensen av detta blir dels bristande ekvivalens, dels bristande proportionalitet.

Genom att ange olika straffskalor för olika brott anvisar lagstiftaren hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brottstyper. Utifrån detta borde ett brott med dagsböter i straffskalan anses vara allvarligare än ett brott med endast penningböter i straffskalan. Såsom skalorna och beräkningsgrunderna är konstruerade kan dock ett penningbotsbrott leda till en mer ingripande påföljd än ett dagsbotsbrott. Som anges i avsnitt 16.2.1.5 bestraffas många penningbotsbrott med penningbotsbelopp som överstiger vad i många fall kan utgå för ett brott med dagsböter i straffskalan.

Av proportionalitetsprincipen bör följa att påföljden blir mer ingripande ju allvarligare ett brott inom samma brottstyp är. Som beskrivs ovan i avsnitt 16.2.1.5 är så inte alltid fallet i dag. För exempelvis vissa otillåtna gärningar inom trafikområdet kan påföljden de facto bli mer ingripande om påföljden bestäms till penningböter för en förseelse mot trafikförordningen än om det bedöms som det allvarligare brottet vårdslöshet i trafik enligt TBL.

Samma effekt kan i vissa fall uppkomma när ett brott med både penningböter och dagsböter i straffskalan bedöms vara så ringa att det ska föranleda penningböter. En tillämpning av RÅ:s riktlinjer innebär – som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.5 – att ett skadegörelsebrott i vissa fall leder till en i pengar räknat mindre ingripande påföljd i de fall brottet lett till en större skada och bedöms ha ett högre straffvärde.

Det inkonsekventa i den gällande ordningen tydliggörs i HD:s avgörande NJA 2010 s. 555. Målet gällde ett åtal för vissa brott med endast penningböter i straffskalan. Av förbiseende bestämde hovrätten påföljden till 50 dagsböter á 50 kronor. Riksåklagaren överklagade och yrkade att påföljden skulle bestämmas till penningböter 6 700 kronor. Frågan i HD var om RÅ:s överklagande hade skett till den tilltalades förmån och om en ändring på domen på så sätt att straffet bestämdes till ett penningbotsbelopp om 6 700 kronor – vilket var i enlighet med RÅ:s föreskrifter – i så fall skulle strida mot förbudet mot reformation in pejus.

HD:s majoritet anförde att RÅ hade yrkat att påföljden skulle bestämmas till penningböter, vilket är en lindrigare påföljd än dagsböter. Vidare anfördes i domskälen att RÅ hade yrkat att straffet skulle skärpas på så sätt att bötesbeloppet skulle höjas till 6 700 kronor. HD:s majoritet fann mot den bakgrunden inte hinder mot att döma till den yrkade bötespåföljden, eftersom RÅ inte kunde ha

ansetts överklaga till den tilltalades förmån. HD:s minoritet (två JuR) ansåg att det följde av 25 kap. 1 § BrB att RÅ:s yrkande, oberoende av det penningbelopp som dagsböterna uppgår till, var att anse som till förmån för den misstänkte. Eftersom sålunda överklagandet enligt minoriteten var att anse till förmån för den tilltalade medförde förbudet mot reformation in pejus att påföljden inte kunde bestämmas till högre än penningböter 2 500 kronor.

Såväl majoriteten som minoriteten ansåg sålunda att penningböter utgör en lindrigare påföljd än dagsböter, samtidigt som majoritetens slutsats var att RÅ:s yrkande inte kunde anses vara till den tilltalades förmån. Även om det kan tyckas att ett yrkande om att den tilltalade ska utge ett högre penningbelopp än vad underinstansen bestämt knappast kan anses vara till den tilltalades förmån, torde rättsfallet utvisa att den i BrB angivna rangordningen mellan böteslagen skapar oklarhet när regleringen inte överensstämmer med det faktiska utfallet.

Som vi anfört ovan bör det vara en tydlig linjär straffvärdeskala och en ingripandegrad som motsvarar straffvärdebedömningen. Mer allvarliga brott bör föranleda en mer ingripande påföljd än mindre allvarliga brott. Det förhållande som i dag råder mellan penningböter och dagsböter bör därför ändras för att åstadkomma detta.

Att acceptera att det ofta sker en överlappning mellan penningböter och dagsböter och vid påföljdsbestämningen mera fokusera på vilka bötesbelopp i reda pengar som de innebär i skilda fall – på sätt som framförts i doktrinen (se ovan avsnitt 16.2.2.2) – anser vi är en mindre lämplig väg att gå. Det slutliga utfallet av dagsbotsstraffet avgörs av dagsbotens storlek och i de fall dagsboten bestäms till ett högt belopp blir det aldrig någon överlappning. För att upprätthålla en enhetlig ingripandegrad måste i så fall lika allvarliga brott ibland leda till penningböter och ibland till dagsböter, beroende på den tilltalades ekonomiska förhållanden. Det skulle minska tydligheten och jämförbarheten i straffmätningen.

16.2.5 Överväganden och förslag

16.2.5.1 Ett dagsbotsstraff bör alltid överstiga vad som idag kan dömas ut genom ett penningbotsstraff

Vår bedömning: Ett dagsbotsstraff bör alltid vara mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Det är inte någon framkomlig väg att sänka det maximala penningbotsbeloppet.

Trovärdigheten av dagsbotsstraffet som en straffrättslig påföljd kan därtill säkerställas om dagsbotsstraffen inte ligger betydande under olika sanktionsavgifter.

Förändringar bör därför göras som säkerställer att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som i dag kan utgå genom penningböter för ett enskilt brott, dvs. 4 000 kronor.

Som vi utvecklar ovan i utgångspunkterna för våra överväganden är det inte någon hållbar ordning att – som det är i dag – ett penningbotsstraff i många fall kan vara mer ingripande än ett dagsbotsstraff.

Ett sätt att åstadkomma en förändring vore att sänka maximibeloppet för penningböter till 1 500 kronor – eller snarare till ett belopp något understigande 1 500 kronor – för att penningböter alltid ska vara en mindre ingripande påföljd än dagsböter.

Det kan dock ifrågasättas om detta är ett realistiskt alternativ.

År 2006 höjdes maximibeloppet för penningböter från 2 000 kronor till 4 000 kronor (se ovan avsnitt 16.2.1.1). Sedan dess har penningbotsbeloppen för många brott – genom den brottskatalog för ordningsbot som RÅ föreskriver – kommit att överstiga 1 500 kronor. Som framgår i redovisningen i avsnitt 16.2.1.5 finns det sålunda ett betydande antal brott – mestadels inom trafikområdet men även på andra områden – som i dag bestraffas med penningböter på nivåerna mellan 3 000 kronor och 4 000 kronor. En sänkning av maximibeloppet för penningböter skulle påkalla en fullständig revidering av den s.k. brottskatalogen och en generell och betydande sänkning av nivåerna. Ett sådant förslag skulle knappast kunna vinna acceptans. Utifrån normbildning och kommunikativa effekter skulle det därtill knappast vara lämpligt att radikalt sänka represionsnivån för ett stort antal vanligt förekommande förseelser, främst på trafikområdet. Att åstadkomma ett proportionellt korrekt förhållande mellan dagsböter och penningböter genom att sänka maximi-

beloppet för penningböter är enligt vår bedömning därför inte någon framkomlig väg.

Förutom de skäl som talar emot en sänkning av penningbotsmaximum finns det – som anges i våra allmänna utgångspunkter ovan – starka skäl som i stället talar *för* en höjning av minsta dagsbotsbelopp. Eftersom lagstiftaren har angett att dagsböter som påföljd är avsedd för mer allvarliga brott än penningböter och lagstiftaren samtidigt höjt penningbotsmaximum till 4 000 kronor, framstår det som följdriktigt att dagsböter alltid ska utgå med mer än 4 000 kronor. Vi har därtill utvecklat ovan att dagsbotsbeloppet – när det bestäms till de lägre nivåerna – är förhållandevis lågt i jämförelse med vissa administrativa sanktionsavgifter för handlingar som lagstiftaren visserligen funnit oönskade men inte tillräckligt klandervärda för att kriminalisera.

Dagsböter som straffrättslig påföljd riskerar sålunda att tappa i trovärdighet om den beloppsmässigt blir ”omsprungen” av många administrativa sanktionsavgifter som inte förutsätter den skuldprövning som ett straffrättsligt ansvar alltid ska grunda sig på.

Vår slutsats blir att dagsbotssystemet bör konstrueras på ett sådant sätt att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå för penningböter, dvs. 4 000 kronor.

Det kan övervägas om samma relation bör upprätthållas gällande dagsböter och penningböter när det används som gemensamt straff för flera brott.

Som gemensamt straff får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till ett belopp av högst 10 000 kronor. Den diskrepans som uppstår genom att ett penningbotsstraff blir mer ingripande än ett dagsbotsstraff kan ju även uppstå vid flerfaldig brottslighet och genom att penningbotsstraffet bestäms till högre än 4 000 kronor (jfr NJA 2010 s. 555). Det finns dock knappast förutsättningar att på samma sätt åstadkomma en linjär skala för ingripandenivån, vad gäller böter som påföljd för flera brott. Inom ramen för ett dagsbotsstraff om 200 dagsböter kan ju olika antal brott inrymmas, och detsamma gäller för ett penningbotsstraff om 10 000 kronor. Det skulle därför inte vara möjligt att ha någon särskild beräkningsgrund för flerfaldig brottslighet som skulle kunna plana ut eventuella tröskeeffekter. Eftersom straffskalan utgår från straffvärdet för ett brott finns det heller inte samma principiella skäl att göra ingripandegraden linjär när det gäller flerfaldig brottslighet. Om det säkerställs att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå för penningböter för ett brott, så kommer

det därtill bli ett rimligare förhållande mellan penningböter och dagsböter också vid flerfaldig brottslighet.

16.2.5.2 Det är inte en lämplig lösning att höja minsta dagsbotsbelopp

Vår bedömning: Om lägsta dagsbot höjdes till 150 kronor skulle målsättningen uppnås att dagsbotsstraffet alltid skulle vara mer ingripande än penningbotsstraffet.

Det skulle dock innebära att inkomstförhållandena helt skulle vara utan genomslag för många inkomstgrupper.

Därtill skulle en sådan förändring innebära en betydande repressionsökning för höga bötesstraff som redan i dag – såvitt avser det totala bötesbeloppet – överstiger vad penningböter kan uppgå till. Det finns inget behov av någon sådan stor repressionsökning.

I dag föranleder 30 dagsböter ett bötesbelopp om 1 500 kronor, i de fall dagsboten bestäms till minimibeloppet 50 kronor. För att uppnå den eftersträvade effekten att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, skulle en möjlighet vara att höja minimibeloppet för en dagsbot till 150 kronor. Lägsta dagsbotsstraff skulle då uppgå till 4 500 kronor.

Utifrån vissa utgångspunkter vore det måhända den bästa lösningen. Som skisseras nedan är alternativet att på något sätt införa ett grundbelopp för att säkerställa ett proportionerligt förhållande mellan dagsböter och penningböter. Ett sådant system är onekligen något mer omständligt och det skulle vara mer konsekvent och renodlat om dagsbotsstraffet även fortsättningsvis bestämdes uteslutande av två parametrar; dagsbotsantalet och dagsbotsbeloppet.

Det finns dock flera tunga invändningar mot en sådan höjning.

För det första skulle ett minimibelopp om 150 kronor komma att gälla personer i vitt skilda inkomstgrupper. Möjligheten att differentiera ingripandegraden utifrån den enskildes ekonomiska förutsättningar skulle försvinna i många fall.

För det andra skulle ett minimibelopp på 150 kronor innebära en betydande repressionsökning för den som i dag skulle fått ett dagsbotsbelopp på 50 kronor och som döms till höga dagsböter.

Som en jämförelse skulle 120 dagsböter föranleda ett dagsbotsbelopp på 18 000 kronor, i jämförelse med dagens ordning då beloppet blir 6 000 kronor. Som vi anført ovan finns det flera skäl att höja miniminivån för vad ett dagsbotsstraff ska uppgå till. Det innebär givetvis en repressionsökning, och den finner vi som ovan anført vara motiverad. Dessa argument har dock inte samma bäring på en generell repressionsökning. Det främsta skälet för en förändring är i stället att ett dagsbotsstraff ska vara mer ingripande än ett penningbotsstraff.

Vår bedömning är därför att det inte finns tillräckliga skäl att höja dagsbotsminimum som ett medel för att åstadkomma ett proportionellt förhållande mellan penningböter och dagsböter.

16.2.5.3 Det bör införas en grundnivå för dagsbotsstraffet

Vår bedömning: Behovet av att göra ingripandeskalan linjär, att uppnå en viss schablonisering och att säkerställa en trovärdig miniminivå för dagsbotsstraffet kan uppnås genom att det införs ett grundbelopp eller ett minimibelopp som ett dagsbotsstraff som minst ska uppgå till.

Våra överväganden utgår från att själva bötesskalan ska vara oförändrad. Vi har ovan angett att det bör säkerställas i lagstiftningen att ett dagsbotsstraff alltid överstiger vad som kan utgå genom ett penningbotsstraff, vilket i dag är 4 000 kronor. Vi har därefter gjort den bedömningen att det inte vore en lämplig lösning för att åstadkomma detta, att endast höja minimibeloppet för en dagsbot. Därutöver har vi anført att det vore önskvärt med en något större schablonisering vid bestämmande av dagsbotsstraff.

Vad som återstår är då att överväga någon form av grundbelopp som – utöver vad som följer av antalet och storleken på dagsböterna – säkerställer att dagsbotsbeloppet alltid överstiger ett penningbotsstraff.

Som berörs i avsnitt 16.2.1.1 har en liknande konstruktion redan föreslagits tidigare, i Fängelsestraffkommitténs betänkande (SOU 1986:14). Kommitténs förslag innebar i korthet följande. I samband med att dagsböter bestämdes skulle det som en grundplåt alltid dömas ut ett belopp om 500 kronor. I och med att kommitténs förslag gick ut på att antalet dagsböter skulle vara som lägst

25 och dagsbotens belopp som lägst 20 kronor, skulle ett dagsbotsstraff inte kunna understiga 1 000 kronor (500 kr + 25*20 kr). Samtidigt skulle bötesmaximum för penningböter, om det rörde sig om ett brott, uppgå till 1 000 kronor.

Fängelsestraffkommitténs förslag vann inte remissinstansernas gillande och den dåvarande regeringen fann inte anledning att gå vidare med förslaget. Som skäl anförde regeringen att förslaget var onödigt komplicerat och skulle innebära merarbete i den dömande verksamheten.

Vi kan konstatera att den orimliga situationen med en omvänd tröskeeffekt och en ordning där mindre allvarliga brott kan leda till mer ingripande straff snarare har förstärkts genom 2007 års reform, då maximibeloppet för penningböter fördubblades.

Att göra avsteg från den grundläggande strukturen att dagsbotsbeloppet ska bestämmas av två parametrar, dagsbotsantalet och dagsbotsbeloppet, kan visserligen uppfattas som problematiskt. Det finns dock enligt vår mening i praktiken inte något annat sätt att åstadkomma ett höjt grundbelopp, om man samtidigt vill behålla den grundläggande systematiken i dagsbotssystemet.

16.2.5.4 Förhållandet mellan penningböter och dagsböter bör inte åtgärdas endast genom att det införs ett minimibelopp för vad ett dagsbotsstraff ska uppgå till

Vår bedömning: En ordning med ett rent minimibelopp för vad ett dagsbotsstraff som minst ska uppgå till, som inte påverkas av antalet dagsböter, skulle innebära att brottets straffvärde inte får något genomslag i många fall. Ett sådant system är därför inte lämpligt.

Ett sätt att åstadkomma ett proportionerligt förhållande där ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, vore att föreskriva att dagsbotsbeloppet ska bestämmas på samma sätt som i dag, men att det alltid ska uppgå till som minst 4 500 kronor (eller ett annat belopp som något överstiger 4 000 kronor). En fördel med ett sådant förslag vore att det inte påkallar några andra ändringar och att dagens dagsbotssystem i övrigt kan vara intakt. Det skulle heller inte innebära någon annan repressions-

ökning, än den som motiveras av säkerställandet av förhållandet mellan penningböter och dagsböter.

Det finns dock betydande nackdelar med en sådan ordning. Som vi anför i de allmänna utgångspunkterna bör brottets straffvärde få genomslag på den faktiska ingripandenivån, dvs. vad dagsbotsbeloppet uppgår till. Med ett minimibelopp på 4 500 kronor och en i övrigt oförändrad böteskala skulle alla brott som bedöms ha ett straffvärde på mellan 30 och 85 dagsböter leda till samma dagsbotsbelopp, i de fall dagsboten bestäms till minimibeloppet 50 kronor. Enligt vår mening är det inte en godtagbar ordning att straffvärdet i många fall saknar genomslag på den reella ingripandenivån. En ordning med endast ett minimibelopp som dagsbotsstraffet som minst ska uppgå till, är därför inte någon framkomlig väg.

16.2.5.5 Dagsbotsstraffet bör bestämmas med högsta penningbotsstraff som utgångspunkt och därutöver utifrån antalet dagsböter som brottet föranleder

Vår bedömning: Dagsbotssystemet bör konstrueras på så sätt att ett dagsbotsstraff alltid blir mer ingripande än ett penningbotsstraff och att ingripandegraden därutöver avgörs av brottslighetens straffvärde. Dagsbotsbeloppet bör därefter bestämmas med högsta penningbotsstraff som utgångspunkt och därutöver beroende av det antal dagsböter (30–150 eller 200 vid flerfaldig brottslighet) som motiveras av brottsligheten i fråga.

Vi har ovan konstaterat att de brister vi ser med dagens ordning gällande ingripandenivån vid penningböter och dagsböter bör lösas genom att det införs ett grundbelopp som säkerställer att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff, samtidigt som dagsbotsantalet (dvs. straffvärdebedömningen) bör ges fortsatt genomslag på dagsbotsstraffet.

Det finns flera sätt att utforma detta på. Ett sätt skulle kunna vara att utgå från dagens dagsbotsbelopp och införa ett grundbelopp som säkerställer att dagsbotsstraffet alltid blir högre än penningbotsstraffet. Eftersom minsta dagsbotsstraff kan uppgå till 1 500 kronor skulle ett grundbelopp på 3 000 kronor kunna införas. Om det anses tillräckligt att ett dagsbotsstraff inte understiger ett penningbotsstraff skulle det räcka med ett grundbelopp om 2 500

kronor alltid döms ut. En sådan ordning liknar den som Fängelsestraffkommittén föreslog (se avsnitt 16.2.5.3).

Ett annat sätt skulle kunna vara att något höja dagsbotsminimum och kombinera det med ett lägre grundbelopp.

Enligt vår mening finns det betydande nackdelar med ett sådant system. Att införa ett belopp som ska "läggas på" dagsbotsstraffet skulle kunna uppfattas närmast godtyckligt och som en extra avgift vid sidan av avgiften till Brottsofferfonden. Det skulle enligt vår mening kunna vara svårt för en sådan ordning att vinna acceptans.

Konstruktionen bör i stället – för att framstå som konsekvent – överensstämma med hur straffvärdeskalen är tänkt att (eller i alla fall bör) fungera. Lagstiftaren har bestämt att penningbotsbrott är att anse som mindre allvarliga än dagsbotsbrott samt att penningbotsbrott kan föranleda penningböter på som mest 4 000 kronor. En naturlig följd bör då vara att dagsböter alltid bestäms till ett belopp som överstiger 4 000 kronor och att själva beräkningen av dagsbotsstraffet utgår från 4 000 kronor som grundnivå. Genom att införa ett grundbelopp på 4 000 kronor tydliggörs att dagsbotsstraffet avser brott som är så straffvärda att penningböter inte utgör en tillräckligt ingripande reaktion. Denna ordning kan också åskådliggöras genom att lagtexten något omstruktureras. Detta kommenteras vidare i författningskommentaren, se kommentaren till bestämmelserna i 25 kap. BrB.

Om grundbeloppet överensstämmer med maximibeloppet för penningböter kan också på ett enkelt sätt proportionaliteten upprätthållas om det framöver anses påkallat att höja penningbotsmaximum, genom att grundbeloppet för dagsböter då höjs i motsvarande mån.

Enligt vår bedömning blir sålunda den mest konsekventa lösningen att högsta penningbotsbeloppet utgör utgångspunkten för bestämmandet av dagsbotsbeloppet. Det slutliga beloppet bör därefter bestämmas utifrån hur många dagsböter som brottet föranleder. Som vi anför ovan bör inte skalan 30–150 dagsböter (200 dagsböter för flerfaldig brottslighet) ändras. Dagsbotens storlek kan dock behöva ändras för att systemet ska leda till rimliga slutresultat. Detta övervägs vidare nedan.

16.2.5.6 Högsta dagsbotsbelopp för dem med lägst inkomst bör inte öka mer än nödvändigt

Vår bedömning: Utöver konsekvensen av den höjda miniminivån för ett dagsbotsbelopp, finns det inget behov av någon repres-sionsökning. Detta bör påverka utformningen av förslaget.

Vi har övervägt huruvida högsta dagsbotsbelopp bör sänkas. Vi avstår dock från att lägga fram något sådant förslag.

Som vi anför i våra allmänna utgångspunkter kan det diskuteras om de högsta dagsbotsbeloppen som kan bli resultatet av dagens system är väl avvägda eller om de måste anses orimligt ingripande vid mindre allvarlig bötesbrottslighet. Även i förhållande till ett fängelsestraff på 14 dagar och, än mer, en icke frihetsberövande påföljd kan det diskuteras om de högsta tänkbara bötesbeloppen är för ingripande för att upprätthålla en linjär proportionalitet gällande ingripandegrad.

Att ett bötesstraff exempelvis kan bestämmas till 120 000 kronor för ett snatteri på strax under 1 000 kronor kan uppfattas som en oproportionerlig reaktion – alldeles oavsett den tilltalades ekonomiska förhållanden.

Vi har mot denna bakgrund övervägt huruvida maximibeloppet för en dagsbot bör sänkas till 500 kronor. Ett dagsbotsstraff skulle då inte kunna uppgå till mer än ungefär hälften av vad det kan bli i dag. Även med ett sådant tak skulle ett dagsbotsstraff bli mycket ingripande i de fall dagsboten bestäms till ett högt belopp.

Mot detta ska ställas att dagsboten endast bestäms till de högsta beloppen för dem med mycket goda ekonomiska förhållanden. Som påpekas ovan förekommer det ytterst sällan att dagsbotsbeloppen bestäms till mycket höga belopp. Om dagsbotsstraffet ska uppfattas som en trovärdig och tillräckligt ingripande påföljd även för dem med mycket höga inkomster, skulle knappast en sänkning av maximibeloppet kunna vinna acceptans. Därtill kan påpekas att maxibeloppet har varit oförändrat sedan 1982. 1 000 kronor år 1982 motsvarar i dagens penningvärde (januari 2012) cirka 2 560 kronor.⁵⁶

Vi har mot denna bakgrund inte funnit anledning att föreslå någon ändring av den högsta dagsbotens storlek.

⁵⁶ Enligt ”prisonräknaren” på SCB:s hemsida www.scb.se

Vi har ovan gjort den bedömningen att det ibland omvända förhållandet mellan dagsböter och penningböter inte bör lösas genom en kraftig ökning av dagsbotsminimum, eftersom detta skulle leda till en omotiverad repressionsökning för dem med låga inkomster.

Vad som särskilt bör beaktas i detta sammanhang är den grupp personer som lever med små ekonomiska marginaler och som saknar en reguljär inkomst. Som framgår av avsnitt 16.2.1.2 bestäms dagsboten till minimibeloppet 50 kronor (förutsatt att det inte sker någon jämkning) för den med en årsinkomst om 100 000 kronor, för den som har en ännu lägre inkomst och för den som helt saknar regelbundna inkomster. Det senare gäller ju exempelvis ungdomar som inte kommit in på arbetsmarknaden. Därtill kan påpekas att regleringen om skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen, förbehållsbeloppet vid löneutmätning enligt utsökningsbalken och skälig levnadsnivå enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd innebär att den enskildes årsinkomst – exklusive vad som behövs för boendet – kan uppgå till omkring 55 000 kronor. Införandet av ett grundbelopp innebär uppenbarligen relativt sett ett högre dagsbotsbelopp för dem med låga inkomster som döms till låga dagsbotsstraff. Detta ser vi som en nödvändig och motiverad åtgärd. Utöver det förhållandet att 4 000 kronor anges som utgångspunkt för dagsbotsberäkningen bör dock systemet i övrigt inte innebära någon betydande repressionsökning i förhållande till vad som gäller i dag.

Dagsbotens storlek och beräkningsgrunden för dagsboten bör utformas med detta i åtanke.

16.2.5.7 Vårt förslag till dagsbotsstraffets utformning

Vårt förslag: Dagsböter bestäms till 4 000 kronor samt det antal dagsböter som följer med anledning av brottsligheten, minst 30 och högst 150, eller 200 när böter används som gemensamt straff för flera brott.

Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp från och med 30 till och med 1 000 kronor, efter vad som bedöms som skäligt med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt. Om det finns särskilda skäl, får dagsbotens belopp jämkas.

Minsta bötesbelopp uppgår till 4 000 kronor.

Ovan har vi tagit ställning till att bestämmandet av dagsbotsbeloppet ska utgå från den nivå som penningböter för ett enskilt brott maximalt kan bestämmas till och att dagsbotsstraffet sålunda alltid ska vara mer ingripande än penningbotsstraffet. Vidare har vi ansett att dagsbotsbeloppet utöver det ska bestämmas utifrån det antal dagsböter som motiveras av brottsligheten i fråga. Därutöver har vi anfört att dagsbotsbeloppen vid lägre inkomstförhållanden inte bör öka på något betydande sätt annat än vad som följer av det föreslagna grundbeloppet.

För att inte införandet av ett grundbelopp om 4 000 kronor ska innebära en omotiverad repressionsökning för dem med de lägsta inkomsterna bör en dagsbot som lägst kunna bestämmas till 30 kronor – inte som i dag 50 kronor. Det innebär att 30 dagsböter – för dem med de lägsta inkomsterna eller som helt saknar inkomst – föranleder ett dagsbotsbelopp på 4 900 kronor ($4\,000 + 30 \cdot 30$) och 150 dagsböter ett belopp på 8 500 kronor ($4\,000 + 150 \cdot 30$).

Utifrån den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt ska sålunda varje dagsbot fastställas till ett visst belopp från och med 30 till och med 1 000 kronor.

Om det finns särskilda skäl, får enligt 25 kap. 2 § BrB dagsboten jämkas.

I avsnitt 16.2.1.3 redovisas bakgrunden till dagens jämningsregel och den praxis som finns. I korthet kan sägas att bestämmelsen enligt förarbetena är tänkt att träffa två situationer. Dels där minimibeloppet för en dagsbot kan behöva jämkas för att inte straffet ska drabba alltför hårt inom grupper med små eller inga inkomster. Dels då brottet straffvärdemässigt ligger vid nedre gränsen och gärningsmannen har så goda ekonomiska förhållanden att tröskeleffekten av att brottet föranleder dagsböter och inte penningböter blir orimlig. Av praxis framgår att bestämmelsen tillämpas restriktivt. Att det sällan görs någon jämkning på så sätt att minimibeloppet jämkas nedåt framgår även av de statistiska uppgifterna i avsnitt 16.2.3.2. I mindre än 0,5 procent av lagföringarna för 2010, då dagsböter var huvudbrott, bestämdes dagsboten till ett lägre belopp än 50 kronor.

Mot bakgrund av den ordning vi föreslår kan det övervägas om det finns behov av en mer generös jämningsregel. Vad som då främst kan vara i åtanke är sådana fall där straffet skulle drabba alltför hårt inom grupper med små eller inga inkomster.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att möjligheterna till jämkning på ett tydligt sätt utgör endast en undantagsregel. En

vidgad möjlighet till jämkning kan innebära en mindre enhetlig rättstillämpning och oklarheter beträffande vad som är huvudregel och vad som är undantag. Det är därtill svårt att ange vilka omständigheter en vidgad möjlighet till jämkning borde ta sikte på, utan att dessa omfattar stora delar av den grupp som lagförs med böter.

Bestämningen av dagsbotsbeloppet måste därtill med nödvändighet kunna ske genom ett snabbt och närmast summariskt förfarande. Det gäller i första hand vid utfärdande av strafförelägganden men även till någon del i domstolens verksamhet. I ett sådant förfarande finns det ett begränsat utrymme för de mer komplexa och mindre schematiska bedömningarna som måste göras vid ett jämkningsförfarande.

Behovet av att jämka ett belopp på grund av den tilltalades inkomstförhållanden kan te sig störst för den yngsta gruppen lagöverträdare som normalt saknar inkomster och heller inte har möjlighet att ha egna inkomster. I kapitel 25 och 27 lämnar vi förslag som innebär att användningen av dagsböter för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år kan minskas kraftigt.

I dag kan dagsbotsbeloppen jämkas ned så pass mycket att dagsbotsbeloppet som lägst bestäms till 750 kronor. I praktiken innebär det, exempelvis, vid ett dagsbotsstraff på 30 dagsböter, att varje dagsbot som lägst bestäms till 25 kronor. Frågan är om jämkningen i det system vi föreslår, bör kunna leda till ett lägre belopp än grundbeloppet på 4 000 kronor. Som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.4 bestäms penningböter schematiskt utan hänsynstagande till den misstänktes ekonomiska förhållanden. För att upprätthålla proportionaliteten är det nödvändigt att det då heller inte vid dagsböter går att underskrida 4 000 kronor pga. den tilltalades ekonomiska förhållanden. Enligt vår bedömning bör därför det tidigare föreskrivna miniminivån efter jämkning höjas från 750 kronor till 4 000 kronor.

16.2.5.8 Beräkningsgrunden för dagsbotsbeloppet bör inte ändras annat än genom ett hänsynstagande till det grundbelopp vi föreslår ska införas

Vår bedömning: Det finns inte skäl att ändra den beräkningsgrund för dagsbotsbeloppet som gällt sedan lång tid tillbaka. Vid bestämmande av dagsbotsbeloppet bör den tilltalade vid bestämmandet av årsinkomsten dock få tillgodoräknas grundbeloppet genom ett grundavdrag.

I dag bestäms i praktiken dagsbotsuträkningen av de riktlinjer som beslutas av Riksåklagaren efter samråd med Sveriges domareförbund och numera även Sveriges Advokatsamfund. Det är en ordning som fungerar väl. Att i lagstiftningen ange mer detaljerade riktlinjer låter sig också svårligen göras.

Av genomgången i avsnitt 16.2.1.2 framgår att det nuvarande beräkningssättet i huvudsak har varit oförändrat sedan 1963 – med vissa justeringar över tid. I huvudsak innebär riktlinjerna att varje dagsbot bestäms till 1/1 000 av årsinkomsten. Vid bestämmandet av årsinkomsten har – delvis på olika sätt enligt de nya riktlinjer som utfärdats – hänsyn tagits till progressiviteten i skattesystemet, försörjningsskyldighet mot make och barn, den tilltalades förmögenhet samt den tilltalades skulder. Detta har gällt oavsett vilket minimum och maximum för dagsboten som lagstiftaren har bestämt.

Riktlinjerna är ett försök att omsätta avsikten med dagsbotssystemet i praktiska och likformande riktlinjer. Redan de första riktlinjerna 1963 – vilka till stor del dagsbotsberäkningen fortfarande bygger på – tillkom ”efter överläggningar med företrädare för åklagarkåren och representanter för domstolarna i första instans”. Därefter har som ovan omnämnts fortsatt samråd skett med domarkåren. Riktlinjerna har inte endast format praxis utan även genom ett växelspel påverkats i linje med domstolarnas praxis – dvs. hur de uttolkar bestämmelserna i BrB. HD har uttalat i NJA 1991 s. 692 att samrådsförfarandet skapar ”goda förutsättningar för att riktlinjernas innehåll återspeglar domstolarnas åsikter”. Därtill bör nämnas att HD i det rättsfallet har funnit att det beräkningssätt som följer av riktlinjerna är lämpligt och leder till ett skäligt resultat.

Om det införs ett grundbelopp på 4 000 kronor och minimumbeloppet för en dagsbot ändras från 50 kronor till 30 kronor, kan

övervägas om det krävs en mer omfattande revidering av beräkningsgrunderna.

Att ändra den grundläggande konstruktionen att dagsboten ska bestämmas till 1/1 000 av årsinkomsten, skulle emellertid vara ett avsteg från en stadgad praxis och skulle därtill möjligen kunna sägas förändra dagsbotssystemets själva innebörd. De systematiska problem vi sett vad gäller proportionalitet och relationen mellan penningböter och dagsböter är heller inte beroende av beräkningsgrunden, utan endast kopplade till de minimi- och maximivåer som vi föreslår ska ändras. Vi ser därför inget behov av att beräknings sättet i grunden skulle behöva ändras med anledning av våra förslag. I förlängningen blir dock detta något som får avgöras av domstolar och åklagare genom en tillämpning av de anvisningar som ges i själva lagstiftningen.

En viss ändring bör dock göras med anledning av vårt förslag för att undvika en repressionsökning som inte behövs för att säkerställa proportionaliteten. Vid fastställande av årsinkomsten ska i dag enligt RÅ:s riktlinjer det göras schablonmässiga avdrag för vad som utgår i progressiv beskattning, samt försörjningsskyldighet mot barn. Genom att införa ett ytterligare sådant grundavdrag med anledning av det grundbelopp om 4 000 kronor som vi föreslår att dagsbotsstraffet alltid ska uppgå till, skulle dagsbotsbeloppet även fortsättningsvis i vart fall kunna närma sig 1/1 000 av årsinkomsten, även med beaktande av den betalningsskyldighet som följer av grundbeloppet. Hur riktlinjerna i detalj bör utformas efter införande av ett grundbelopp bör det överlätas till Riksåklagaren att överväga och besluta om.

16.3 Fastställande av inkomst vid dagsbotsberäkning

16.3.1 Inledning

Bakgrund

Minimi- och maximibeloppen för en dagsbot har höjts successivt över åren (se avsnitt 16.2.1.1). Regleringen av hur varje dagsbot ska fastställas har dock varit densamma under lång tid. Som beskrivs närmare i avsnitt 16.2.1.2 ska den tilltalades inkomst – sammantaget med försörjningsskyldighet och övriga inkomstförhållanden – läggas till grund för dagsbotens storlek. Riksåklagaren har tagit fram riktlinjer för beräkning av dagsbotsbeloppet vid strafförelägganden (RÅR 2007:2).

Bakgrunden till dessa och dess utformning beskrivs i avsnitt 16.2.1.2. Som utvecklas i det avsnittet tillämpas i praktiken riktlinjerna inte bara av åklagare utan även av domstolarna.

Det mest avgörande för dagsbotens storlek är i allra flesta fall den misstänktes årsinkomst. I RÅ:s riktlinjer (p 1.1) föreskrivs att dagsboten bestäms utifrån den misstänktes beräknade årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas. Med årsinkomst avses inkomst före skatt med avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. I årsinkomst räknas enligt riktlinjerna också in mer kontinuerligt utgående ersättning eller bidrag till den misstänkte. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsbidrag.

Hur årsinkomsten och övriga ekonomiska förhållanden påverkar dagsbotens storlek och huruvida det finns anledning att överväga förändringar gällande detta, behandlas i avsnitt 16.2.5. På vilket sätt den fastställda årsinkomsten ska påverka dagsbotens storlek är en materiell straffrättslig fråga. En frågeställning som givetvis är sammanlänkad med denna – men som samtidigt är av processuell natur – är *hur* den årsinkomst som ska läggas till grund för dagsbotsberäkningen ska fastställas av åklagare eller domstol. Den frågan behandlas i detta avsnitt.

Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur dagsbotens belopp ska beräknas. Vi har tolkat direktiven på så sätt att det även inrymmer frågan om hur årsinkomsten ska fastställas vid dagsbotsberäkningen. Vi har även samrått med Straffprocessutredningen (Ju 2010:10) och enats om att frågan ska behandlas i denna utredning.

Åklagarmyndighetens rapport över granskning av strafförelägganden

Som även berörs i avsnitt 16.2.1.3 beslutade Åklagarmyndigheten under 2010 att göra en granskning av dagsbotsberäkningen vid utfärdande av strafförelägganden.

Enligt rapporten visade granskningen att det förekom brister i åklagarnas tillämpning av RÅ:s riktlinjer.⁵⁷ Det togs upp vilket underlag som åklagarna hade tillgång till vid bestämmande av dagsbotsbelopp. I rapporten kunde det konstateras att underlaget för beräkning av dagsbotsbeloppet i cirka hälften av utredningarna gällande köp av sexuell tjänst var bristfälligt. Bristerna bestod t.ex. i

⁵⁷ Rapport över granskning av strafförelägganden, Utvecklingscentrum Stockholm augusti 2010.

att det endast fanns uppgifter om den misstänktes taxerade inkomst för tidigare år. I vissa utredningar fanns det överhuvudtaget inga uppgifter gällande inkomstförhållanden.

I rapporten diskuteras möjliga förbättringar för att tillämpningen av riktlinjerna ska bli mer enhetlig. När det gäller underlaget för beräkningen av dagsbotsbeloppet var utgångspunkten vid tidpunkten för rapporten enligt RÅ:s riktlinjer att den misstänktes uppgifter om sin inkomst i allmänhet skulle godtas.

Det finns enligt rapporten begränsade möjligheter för polis och åklagare att ta del av en persons inkomster via Skatteverket. Sekretess gäller som huvudregel för uppgifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden. Sekretessen gäller inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms. Ett sådant beslut fattas året efter beskattningsåret vid olika tidpunkter beroende på hur personen ifråga deklarerat. Detta innebär att polis och åklagare inte har tillgång till taxerad inkomst för det år brottet begås förrän tidigast i juni året därpå och det kan ta upp till två år i ett enskilt fall innan det går att få uppgifter om en persons årsinkomst genom kontroll hos Skatteverket. Som riktlinjerna är utformade är det enligt rapporten för närvarande inte en framkomlig väg att kontrollera den misstänktes verkliga inkomst mot de uppgifter som lämnas till polisen. Möjligen skulle enligt rapporten en annan utgångspunkt än den misstänktes egna uppgifter om sin inkomst leda till att riktlinjerna tillämpas mer enhetligt.

Regler gällande fastställande av årsinkomsten

Det finns inga särskild lagreglering om hur årsinkomsten ska bestämmas vid fastställande av dagsbotsbelopp. I förundersökningskungörelsen (1947:948) anges i 4 § tredje stycket att den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden ska utredas, om det finns anledning anta att dagsböter kan komma att ådömas.

I RÅ:s riktlinjer angavs tidigare följande gällande om hur den misstänktes ekonomiska förhållanden skulle fastställas:

Den misstänktes egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden bör i allmänhet godtas. En kontroll bör dock göras om det finns anledning anta att uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga i en omfattning som kan antas påverka dagsbotsbeloppet.

Denna punkt i riktlinjerna ändrades den 28 november 2011. Ändringarna var bl.a. föranledda av granskningen av strafförelägganden som redovisas ovan. Punkt 1.1. har nu följande lydelse.

Den misstänktes egna uppgifter om sin årsinkomst ska godtas om de framstår som trovärdiga i förhållande till övrig utredning. Uppgift om taxerad inkomst ska finnas tillgänglig vid bedömningen om det inte på grund av särskilda skäl finns anledning anta att sådan uppgift skulle sakna betydelse. I de fall den misstänktes egna uppgifter inte framstår som trovärdiga, ska årsinkomsten uppskattas till ett rimligt belopp utifrån senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter.

Månadsuppgiftsutredningens betänkande Månadsuppgifter – snabbt och enkelt

Månadsuppgiftsutredningen hade i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare och andra ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift). I april 2011 överlämnade utredningen sitt betänkande Månadsuppgifter-snabbt och enkelt (SOU 2011:40).

Enligt gällande rätt ska kontrolluppgift lämnas av arbetsgivare till Skatteverket en gång per år. Utredningen föreslår att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst (som i dag lämnas för varje kalenderår) i stället ska lämnas för varje månad. Utredningen föreslår att Skatteverket ska vara mottagare av sådana månadsuppgifter. Utredningen konstaterar att många andra myndigheter skulle ha nytta av månadsuppgifterna i sin ärendehantering. Detta övervägs i betänkandet gällande ett antal myndigheter, bl.a. Åklagarmyndigheten och domstolarna.

Utredningen anför att Åklagarmyndigheten i de flesta fall får underlag för beräkning av dagsböter från polisen och att uppgifterna då har lämnats av den misstänkte vid förhör i samband med förundersökningen. Genom att få tillgång till månadsuppgifter kan enligt utredningen Åklagarmyndigheten få en aktuell och betydligt mer tillförlitlig uppgift om vilken inkomst den misstänkte har än vad som är möjligt i dag.⁵⁸

Även domstolarnas beslut om dagsböter behandlas av utredningen. Underlaget för domstolens bedömning utgörs enligt betänkandet av de uppgifter den tilltalade själv lämnar samt av de inkomstuppgifter som finns i förundersökningen och i det yttrande

⁵⁸ SOU 2011:40 s. 194.

från Kriminalvården som domstolen i vissa fall inhämtar. I betänkandet anges att domstolen – enligt uppgift som Månadsuppgiftsutredningen inhämtat från Domstolsverket – regelmässigt lägger den tilltalades uppgifter till grund för beräkningen om denna uppgift avviker från inkomstuppgifterna i förundersökningen. I utredningen återges att Domstolsverket anser det mycket angeläget att domstolarna har tillgång till aktuella uppgifter om den tilltalades inkomstförhållanden och att det skulle minska det skönsmässiga inslaget i bedömningarna och leda till att dagsbotsbeloppen kunde bestämmas på ett mer rättvist sätt än i dag.

Utredningen inhämtade ett yttrande från Domstolsverket. Enligt det anser Domstolsverket att utredningen i linje med den pågående utvecklingen mot ett stärkt partsinflytande över brottmålsprocessen borde överväga att låta åklagaren ansvara för att inhämta månadsuppgifter. I yttrandet pekas på att många ärenden avslutas genom ett strafföreläggande och att åklagaren alltså för egen del har stort behov av direktåtkomst till månadsuppgifter. Enligt Domstolsverket verkar utvecklingen dessutom gå mot att åklagaren i ökad utsträckning kommer att kunna lagföra misstänkta personer och därmed mot ett allt större behov för åklagarens del av färskas uppgifter om misstänkta inkomster.

Med hänsyn till Domstolsverkets inställning ansåg utredningen att domstolarna inte bör få åtkomst till månadsuppgifter.

Utifrån detta föreslår utredningen att Åklagarmyndigheten, som en av flera myndigheter, ska kunna få åtkomst till månadsuppgifter från Skatteverket.⁵⁹ Enligt förslaget ska åtkomsten av uppgifter ske genom ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Den bör enligt förslaget bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet. För att uppgifterna ska omfattas av skattesekretessen, som är mer sträng än den som gäller hos Åklagarmyndigheten, föreslår utredningen vidare att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om bestämmande av dagsböter även ska gälla hos Åklagarmyndigheten.

⁵⁹ A.a. s. 255 ff

16.3.2 Våra överväganden

Vår bedömning: För bötesstraffets trovärdighet är det viktigt att fastställandet av dagsbotsbeloppet så långt möjligt grundar sig på korrekta uppgifter om den enskildes inkomstförhållanden. Det är dock inte rimligt eller processekonomiskt försvarbart att den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden blir föremål för någon omfattande utredning i detta syfte.

Vid fastställande av dagsbotsbeloppet bör åklagaren eller domstolen göra en samlad bedömning varvid den tilltalades senast taxerade inkomst eller andra uppgifter från Skatteverket om möjligt ska beaktas.

Trovärdigheten i bötesstraffet förutsätter att dagsbotsbeloppet grundar sig på korrekta uppgifter

Enligt våra direktiv ska vi analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas. Dagsbotssystemet grundar sig på att ett penningbelopp fastställs som den tilltalade, beräknat för dag, kan antas böra avstå med hänsyn till inkomst, förmögenhet och ekonomiska förhållanden i övrigt vid tidpunkten för lagföringen. Även om dagsbotsstraffet inte alltid har just den effekten, bygger själva konstruktionen på att beloppet ska bestämmas utifrån den tilltalades ekonomiska förhållanden. Samma belopp blir olika kännbart och ingripande beroende på betalningsförmåga och övrigt ekonomiskt utrymme. Ett system som tar hänsyn till detta kan därför uppfattas som mer rättvist och likabehandlande.

För att den tilltalades uppgifter ska få detta önskade genomslag förutsätts att dagsbotsbeloppet grundar sig på korrekta uppgifter. Om personer med lika hög inkomst får olika höga dagsbotsstraff beroende på att korrektheten i uppgifterna om inkomstförhållandena varierar, brister systemet i fråga om rättvisa och likabehandling. Dagsbotsstraffet kan därigenom förlora i trovärdighet. Särskilt förödande för trovärdigheten kan det vara om den tilltalade kan få ett lägre dagsbotsstraff än vad som skulle ha följt enligt en tillämpning av gällande regelverk och praxis, genom att medvetet lämna felaktiga uppgifter om sina inkomstförhållanden.

Dagsbotsbeloppet bör inte utan en prövning av sanningshalten grundas på den misstänktes eller tilltalades egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden

I dag finns det vanligtvis uppgifter i förundersökningen om den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden. Enligt 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen ska den misstänktes inkomst- och förmögenhetsförhållanden utredas, om det finns anledning anta att dagsböter kan komma att ådömas. Det är inte föreskrivet i förundersökningskungörelsen hur inkomstförhållandena ska utredas. Antingen kan det ske genom att den misstänkte blir tillfrågad om sin inkomst eller genom att senast taxerad inkomst kontrolleras. Enligt huvudregeln i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt. Sekretessen gäller dock inte enligt 6 § samma kapitel beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller underlag för bestämmande av skatt fastställs. Uppgift om taxerad inkomst är sålunda offentlig.

Utredningen enligt 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen består i praktiken av att polisen frågar den misstänkte om årsinkomst, hemmavarande barn, sambos/makas inkomst, skulder och förmögenhet. Därtill görs i regel en taxeringskontroll. Polisen kan via sitt datasystem få ut uppgifter om taxerad inkomst för senaste taxeringsåret. I den blankett som används finns fält att fylla i för uppgiven inkomst och taxerad inkomst.⁶⁰ Båda dessa uppgifter finns därigenom i de flesta fall tillgängliga i förundersökningsprotokollet.

De uppgifter som framgår av förundersökningen – vare sig det är fråga om sådana som den misstänkte lämnat i förhör eller om det är uppgifter om taxerad inkomst – har i praxis hittills fått stå tillbaka om den enskilde lämnat andra uppgifter om sina inkomstförhållanden vid tidpunkten för utfärdande av strafföreläggande eller prövning i domstol.

Vad gäller beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande angavs tidigare i RÅ:s riktlinjer att den misstänktes egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden i allmänhet borde godtas. Enligt riktlinjerna borde en kontroll göras om det fanns anledning anta att uppgifterna var felaktiga eller ofullständiga i en omfattning som kunde antas påverka dagsbotsbeloppet.

⁶⁰ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Rikspolisstyrelsen.

Vid beräkning av dagsbotsbelopp vid strafföreläggande kommer det sannolikt att ske en förändring genom de ändringar i riktlinjerna som trädde i kraft i november 2011. Numera anges att den misstänktes egna uppgifter ska godtas om de framstår som trovärdiga i förhållande till övrig utredning. I riktlinjerna anges att uppgift om taxerad inkomst ska finnas tillgänglig vid bedömningen, om det inte på grund av särskilda skäl finns anledning anta att sådan uppgift skulle sakna betydelse. I de fall den misstänktes egna uppgifter inte framstår som trovärdiga, ska årsinkomsten enligt riktlinjerna uppskattas till ett rimligt belopp utifrån senast taxerad inkomst och övriga uppgifter. En tillämpning av dessa riktlinjer kan förväntas leda till en mer samlad bedömning av tillgängliga uppgifter där den misstänktes egna uppgifter oftare ifrågasätts och frångås.

I de fall den misstänkte inte godkänner ett strafföreläggande, kommer frågan efter åtal att bli föremål för domstolens prövning. Domstolspraxis gällande hur den tilltalades uppgifter kan vägas mot senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter kan därför komma att påverka åklagarnas tillämpning av de nya riktlinjerna.

I de fall böter döms ut i domstol torde i de flesta fall den tilltalades uppgifter läggas till grund för beräkning av dagsbotsbeloppet, om dessa uppgifter avviker från vad som framgår av förundersökningen. Det normala torde vara att den tilltalade tillfrågas av rättens ordförande om sina inkomstförhållanden, att den tilltalade uppger ett belopp samt att frågan om inkomstförhållanden inte blir föremål för några ytterligare frågor eller annan behandling under huvudförhandlingen. Enligt vår bedömning kan knappast de anvisningar som görs i RÅ:s riktlinjer gällande hur den misstänktes uppgifter ska värderas i förhållande till andra uppgifter förväntas få något genomslag i domstolarnas praxis. Som anges ovan kan däremot domstolarnas praxis påverka hur dagsbotsbeloppet bestäms av åklagare. För att en förutsebar och långsiktig förändring av ordningen att den misstänktes eller tilltalades uppgifter utan närmare prövning läggs till grund för bedömningen ska uppnås, räcker det därför inte med den genomförda förändringen i RÅ:s riktlinjer utan det förutsätts även en ändring i domstolarnas tillämpning av regeln om bestämmande av dagsbotsbelopp.

Dagsbotsbeloppet bestäms i dag efter en relativt summarisk prövning, oavsett om den görs av åklagare genom strafföreläggande eller av domstolen genom dom. Att det är på det viset torde vara nödvändigt utifrån processekonomiska skäl. Hanteringen av bötes-

brott hos åklagare och i domstolar utgör en masshantering. Det finns inte utrymme för att lägga ned alltför mycket tid på att utröna de omständigheter som kan läggas till grund för beräkningen av dagsbotsbeloppet.

I merparten av fall torde det vara korrekta uppgifter om den misstänktes eller tilltalades inkomsters som läggs till grund för bedömningen. I många fall torde det dock vara felaktiga uppgifter som läggs till grund för bedömningen. Åklagarmyndighetens granskning av strafförelägganden (se ovan) talar för att uppgifterna inte alltid är korrekta.

Statistiken över hur dagsbotsbeloppen bestäms (se ovan avsnitt 16.2.3.2) visar att dagsbotsbeloppet i två tredjedelar av fallen bestäms till minimibeloppet 50 kronor. Det förutsätter en årsinkomst på som mest 100 000 kronor för den utan försörjningsplikt och en årsinkomst på som mest 150 000 kronor för den som är försörjningspliktig mot två barn. I 23 procent av fallen bestämdes dagsboten till över 50 kronor men som mest 200 kronor. För den som har 250 000 kronor (vilket utgör ungefär medelinkomsten i Sverige) ska dagsboten bestämmas till 200 kronor.

Visserligen är knappast inkomstförhållandena i den andel av befolkningen som döms till böter desamma som för befolkningen i dess helhet. Bland annat är underåriga lagöverträdare, som kan antas ha en lägre inkomst än genomsnittet, överrepresenterade. Oavsett detta talar den statistiska fördelningen med styrka för att det i en stor andel av fallen inte är de reella inkomstförhållandena som legat till grund för bestämningen av dagsbotsbeloppet. Rimligen måste en förklaring till att de lägsta dagsbotsbeloppen dominerar så påtagligt vara, att minimibeloppet används i många fall pga. bristande underlag och felaktiga uppgifter från den tilltalade.

Det framstår enligt vår mening inte som en godtagbar ordning att den enskildes uppgifter om sina inkomster utan någon närmare prövning läggs till grund för beräkningen av dagsbotsbeloppet. Den som lämnar felaktiga uppgifter riskerar inte någonting men kan få ett väsentligt lägre bötesbelopp att betala än om han eller hon hållit sig till sanningen. Trovärdigheten för bötesstraffet och för brottmålsprocessen i dess helhet riskerar att skadas om det lönar sig att lämna medvetet felaktiga uppgifter. Om den misstänktes eller tilltalades uppgifter godtas utan närmare granskning trots att felaktiga uppgifter leder till ett ekonomiskt gynnsammare resultat för honom

eller henne, kan det framstå som om rättsväsendet är väl godtroget. Detta kan i sin tur leda till en minskad tilltro hos allmänheten.

Det bör inte införas någon presumtionsregel kopplad till taxerad inkomst

Den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden är i normalfallet den viktigaste uppgiften vid bestämmande av dagsbotsbeloppet. I många fall finns det inga andra faktorer att ta hänsyn till. Även i de fall försörjningsskyldighet, skulder eller förmögenhetsförhållanden ska beaktas är inkomstförhållandena normalt sett viktigare för det slutliga utfallet.

Behovet av en summarisk prövning av frågan om hur dagsbotsbeloppet ska bestämmas innebär – om inte den tilltalades uppgifter bör godtas utan någon närmare prövning – att det kan övervägas ett förenklat förfarande för att räkna ut dagsbotsbeloppet. Den taxerade inkomsten utgör den säkraste och mest lättåtkomliga uppgiften om den tilltalades inkomstförhållanden. Vad som ligger nära till hands att överväga är då att ge den tilltalades taxerade årsinkomst någon form av presumtionsverkan vid bestämmande av dagsbotsbelopp. Vi har sålunda övervägt om det bör införas en regel med innebörd att den tilltalades inkomst vid fastställande av dagsbotsbeloppet ska anses uppgå till senast taxerad årsinkomst om inte annat visas eller annat framgår.

Det skulle enligt vår mening finnas fördelar med en sådan regel. Den skulle vara tydlig och utgå från verkliga förhållanden utan att det förutsattes någon omfattande utredning från åklagares eller domstolars sida. Domstolen skulle inte behöva ta på sig en utredande och ibland ifrågasättande roll gentemot den tilltalades uppgifter – någon som kan vara problematiskt under en pågående huvudförhandling.

En sådan regel skulle innebära en större likabehandling och inte – som i dag – möjliggöra för den mer förslagne att lämna felaktiga uppgifter och därigenom komma bättre ut än den som lämnar sanningsenliga uppgifter.

En presumtionsregel skulle förutsätta att det vid tidpunkten för beslutet om strafföreläggande eller prövningen i domstol finns tillgängligt uppgift om senast taxerad inkomst för den misstänkte eller tilltalade. I de flesta fall torde det under förundersökningen göras en kontroll av taxerad inkomst, vilken förs in i en särskild

kolumn i förundersökningsprotokollet. För att säkerställa att så alltid sker, skulle det kunna anges tydligare i 4 § tredje stycket förundersökningskungörelsen att den misstänktes senast taxerade inkomst ska inhämtas och dokumenteras när dennes inkomst- och förmögenhetsförhållanden utreds.

En presumtionsregel skulle då innebära att uppgiften om senast taxerad inkomst skulle läggas till grund för fastställande av dagsbotsbelopp om inte presumptionen bryts. För att regleringen ska uppfylla sitt syfte kan det inte vara tillräckligt för att bryta presumptionen att den misstänkte eller tilltalade uppger att han eller hon har en annan inkomst eller helt saknar inkomster. I stället bör det i så fall krävas att detta visas av den enskilde (eller möjligen av åklagaren). Detta bör kunna ske genom exempelvis uppvisande av intyg från arbetsgivare om aktuell lön och arbetstid eller genom intyg från Arbetsförmedlingen att den enskilde är anmäld som arbetsökande. För att ge den enskilde möjligheten att ta fram sådan bevisning skulle det kunna anges i förväg, till exempel i kallelsen till huvudförhandlingen, att senast taxerad inkomst kommer att läggas till grund för fastställande av eventuella dagsböter om inte annat visas av den enskilde. För att inte beviskravet ska bli för starkt skulle en presumtionsregel möjligen kunna tillämpas på så sätt att den tilltalade i tillräckligt omfattning ska göra sannolikt att han eller hon har en annan uppgift än den senaste taxerade, genom att lämna fullödiga och lättkontrollerade uppgifter om detta.

En ordning där senast taxerad inkomst ges en presumtionsverkan vad gäller årsinkomsten, skulle dock även vara förenad med nackdelar.

Allmänt sett får det anses vara principiellt tveksamt att införa en presumtionsregel inom straffrätten och lägga en åberops- och bevisbörda på den enskilde. Dagsbotssystemets syfte, att dagsboten ska vara utformad utifrån vad den enskilde kan avstå och vara lika ingripande för personer med olika ekonomiska ramar, förutsätter att beräkningen utgår från verkliga förhållanden. Att använda sig av en presumtionsregel i stället för att försöka utreda de verkliga förhållandena skulle stå i strid med detta.

Att dagsbotsbeloppet utgår från vad den misstänkte eller tilltalade kan avstå från förutsätter – vilket också påpekades när dagsbotssystemet infördes – att det är de ekonomiska förhållandena vid tidpunkten för strafföreläggandet eller domens meddelande som ska vara avgörande. Det anges även i RÅ:s riktlinjer att dagsboten ska bestämmas

utifrån beräknad årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas.

Uppgifter om taxerad inkomst gäller föregående års inkomst. Ett beslut finns tillgängligt i juni året efter inkomståret om den skattskyldige deklarerat elektroniskt eller via telefon eller SMS och annars i augusti eller september. Ett beslut finns först i december året efter inkomståret om den skattskyldige är företagare eller har bott utomlands. En ordning där taxerad inkomst ges en presumtionsverkan skulle därför strida mot den hittills gällande utgångspunkten, att dagsboten ska beräknas utifrån vid tidpunkten för lagföringen aktuella inkomstuppgifter. I stället skulle det uppstå en betydande eftersläpning.

I vissa fall kan det dessutom gå en inte obetydlig tid mellan förundersökningen och lagföringen. För att inte uppgifterna som läggs till grund för dagsbotsbeloppet ska vara alltför gamla skulle det därför uppstå behov av att åklagare eller domstol kompletterar uppgifterna i förundersökningen genom att inhämta det senaste beskattningsbeslutet.

Senast taxerad inkomst skulle inte kunna läggas till grund för beräkningen i alla situationer. Även om det säkerställs att uppgifter om Skatteverkets beskattningsbeslut alltid kontrolleras under förundersökningen, finns det personer som inte blir föremål för beskattning. En sådan reglering måste i så fall kompletteras med andra regler för dessa personer. Den möjlighet som finns i dag att bestämma dagsbotsbeloppet utifrån levnadsstandarden för den som har ringa eller ingen taxerad inkomst men ändå höga levnads-kostnader skulle behöva vara kvar, exempelvis för personer som undandragit sig beskattning.

Även om det således finns fördelar med ett system med en presumtionsverkan för senast taxerad inkomst gör vi bedömningen att nackdelarna överväger och att därför något sådant förslag inte bör läggas fram.

Ett genomförande av Månadsuppgiftsutredningens förslag skulle bidra till ett trovärdigare system

Ovan redovisas förslagen i Månadsuppgiftsutredningens betänkande (SOU 2011:40). Om Åklagarmyndigheten skulle få tillgång till månadsuppgifter på det sätt utredningen föreslår, skulle aktuella och tillförlitliga uppgifter om den misstänktes eller tilltalades inkomst-

förhållanden i betydligt större utsträckning än i dag finnas tillgängliga vid fastställande av dagsbotsbelopp. Detta gäller både vid utfärdande av strafföreläggande och vid en domstolsprövning. I det senare fallet skulle åklagaren kunna införa aktuella uppgifter om månadsinkomsten i processen.

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar över Månadsuppgiftsutredningens betänkande framfört att även domstolarna borde få tillgång till månadsuppgifter.⁶¹ Bl.a. Riksdagens ombudsmän har framför att utredningen mer självständigt borde ha undersökt möjligheten att ge de allmänna domstolarna tillgång till månadsuppgifter.⁶²

En presumptionsregel på det sätt som diskuteras ovan skulle vara mer förenlig med dagsbotsbeloppets syfte, om det är aktuella månadsuppgifter som presumeras utgöra den tilltalades inkomst och inte ett till två år gamla uppgifter om taxerad årsinkomst. Utfallet av en sådan presumptionsregel torde i de allra flesta fall återspegla de verkliga förhållandena.

Även utan en formell presumptionsregel skulle aktuella månadsuppgifter kunna tillmätas betydande bevisvärde och kunna läggas till grund för fastställande av dagsbotsbelopp. Ett genomförande av förslaget skulle enligt vår mening i betydande omfattning förbättra möjligheterna att lägga korrekta inkomstuppgifter till grund för dagsbotsberäkningen. Vi instämmer i vad som framförts från flera remissinstanser, att det bör övervägas att även ge de allmänna domstolarna tillgång till månadsuppgifter om förslaget genomförs.

Månadsuppgiftsutredningens betänkande bereds för närvarande i Finansdepartementet.

Behandlingen av frågan i doktrin och praxis

I brottmål har åklagaren bevisbördan för sitt gärningspåstående. Det uttrycks ofta på så sätt att den tilltalades skuld ska vara ställd utom rimligt tvivel. Om den tilltalade nekar till brottet och lämnar en berättelse som inte är förenlig med gärningspåståendet följer det av åklagarens bevisbördan att dessa uppgifter måste motbevisas om de inte är så osannolika att de ändå kan lämnas utan avseende.

Applicerat på frågan om dagsbotsbeloppet innebär det synsätt som gäller vid prövningen av skuldfrågan att den tilltalades upp-

⁶¹ Remissvar 2011-10-28 (Dnr ÅM_A 2011/0951).

⁶² Remissammanställning (Dnr Fi2011/2588).

gifter om sin aktuella årsinkomst ska godtas om inte åklagaren kan visa att inkomsten uppgår till något annat belopp. Att den tilltalades uppgifter i dag regelmässigt godtas och läggs till grund för bedömningen, kan måhända bero på att ett sådant synsätt tillämpas.

I de fall det saknas andra uppgifter än den tilltalades egna om inkomstförhållanden, har givetvis domstolen inte annat att utgå från än dessa uppgifter. Om andra uppgifter finns gällande den tilltalades inkomstförhållanden, är det dock inte självklart att den tilltalades uppgifter om sina inkomstförhållanden ska behöva motbevisas på samma sätt som uppgifter som lämnas i skuldfrågan för att det ska vara möjligt att frångå dem vid fastställande av dagsbotsbeloppet. Det finns med andra ord inte någon självklar bevisbörderegler vid frågor gällande påföljdsbestämningen.

Av betydelse i sammanhanget är att rätten har en betydande utredningsskyldighet beträffande påföljdsfrågor. Beviskraven är därvid andra än de som gäller beträffande ansvarsfrågan, inte minst till följd av att rätten måste kunna välja en adekvat påföljd om åtalet är styrkt.⁶³ Domstolens prövning av påföljdsfrågan är av annan karaktär och präglas av en officialprövning.

Omständigheter som har en direkt inverkan vid påföljdsbestämningen är att betrakta som rättsfakta eftersom de utlöser en rättsföljd. Det betyder att det kan bli aktuellt att tillämpa bevisbörderegler på dem. Att domstolen ska beakta de förhållanden som har betydelse för påföljdsvalet ex officio innebär inte att det saknas behov av regler som anvisar domstolen hur man ska förfara om det råder oklarhet kring en omständighet av relevans för påföljdsvalet.⁶⁴

Beträffande frågan om den tilltalade begått en gärning under påverkan av allvarlig psykisk störning och lider av en sådan har HD uttalat att det, eftersom det rör sig om påföljdsbestämning och inte prövning av skuldfrågan, inte gäller något sådant beviskrav som uppställs beträffande skuldfrågan (NJA 2004 s. 702). HD uttalar i det sammanhanget att det inte kan anses lämpligt eller ens möjligt att tillämpa någon princip som innebär en presumtion till förmån för den tilltalade eller för den mildare utgången, bl.a. eftersom det i det enskilda fallet ofta inte går att avgöra vad som är förmånligast för den tilltalade i påföljdsvalet. Vad gäller frågan om den tilltalad lider av en allvarlig psykisk störning ska enligt rättsfallet i stället en överviktsprincip tillämpas.

⁶³ Rättegångsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 35 kap. 1 § RB.

⁶⁴ Nordh, Praktisk process VII, Bevisrätt B: bevisbörda och beviskrav, 2011, s. 65.

I doktrinen har det – utan att det specifikt gäller frågan om förutsättningarna för rättspsykiatrisk vård – uttalats att det är tänkbart att påföljdsvalet grundas på vad som är övervägande sannolikt och att prövningen inriktas på en helhetsbedömning. Rätten ska sålunda inte söka fastställa en mängd olika enskilda förhållanden med beaktande av ett slags bevisbörderegler och härefter bestämma påföljden.⁶⁵ Vidare har det i doktrinen anförts att förhållanden som är av betydelse för påföljdsvalet inte omfattas av principen att åklagaren ska bevisa alla ansvarsgrundande moment och att det får avgöras från fall till fall vilka beviskrav som bör gälla.⁶⁶ I tveksamma fall kan det – enligt en ståndpunkt i doktrinen – finnas skäl att välja en påföljd som drabbar den tilltalade mindre hårt.⁶⁷

Det har på andra håll i doktrinen anförts att åklagaren har bevisbördan såväl för att det föreligger omständigheter som inverkar försvårande vid rubricering och påföljdsval som för att det saknas omständigheter som leder till en mildare syn på brottets allvar av betydelse för rubricering och påföljd.⁶⁸ Enligt denna ståndpunkt bör åklagarens beviskrav sättas lägre vad gäller frånvaron av för mildrande omständigheter och formuleras på samma sätt som för ansvarsfrihetsgrunder. Det framhålls av samma författare att principen bör gälla även för omständigheter som endast har betydelse för rubricering eller påföljdsbestämning. T.ex. om den tilltalade påstår att han eller hon vid fällande dom riskerar avsked från anställning, får det anses vila på åklagaren att motbevisa riktigheten i påståendet. Denna börda gäller dock endast sådana invändningar och påståenden som är tillräckligt precisa och konkreta för att kunna kontrolleras. Om utfallet av en prövning inte kan sägas vara objektivt sett mer eller mindre förmånligt för den tilltalade saknas dock det viktigaste motivet för att upprätthålla en stark beviskyldighet för åklagaren.⁶⁹

Enligt en mening som framförts i doktrinen är det olyckligt att generellt tala om bevisbörda, eftersom rätten har utredningsansvaret och ingen av parterna ska stå risken att bristande uppfyllande därav medför total rättsförlust.⁷⁰ I stället för den verkan som följer av bristande uppfyllande av bevisbördan leder enligt denna författare brister i denna del (ofta till följd av utredningssvårigheter) till att rätten tillämpar principen *in dubio mitius* (det för den tilltalade

⁶⁵ Heuman, Festskrift till Lars Welamson, 1988, s. 253.

⁶⁶ Ekelöf m.fl., Rättgång, fjärde häftet, 7 uppl., 2009, s. 159.

⁶⁷ Rättegångsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 35 kap. 1 § RB.

⁶⁸ Nordh, Praktisk process VII, Bevisrätt B:bevisbörda och beviskrav, 2011, 66 ff

⁶⁹ A.a, 67

⁷⁰ Diesen, Bevisprövning i brottmål, 1993, s. 96 f

minst betungande alternativet väljs). Detsamma gäller då valet står mellan två påföljder och den ena är mer ingripande. Bara gällande försvårande omständigheter (sådana som är påföljdsdirigerande) kan det enligt denna ståndpunkt bli fråga om att laborera med ett beviskrav. I övrigt, dvs. när det är fråga om att sätta brottet i sitt samhälleliga sammanhang (straffvärdhet, individual- och allmänprevention) ankommer det på rätten att tillämpa principen *in dubio mitius*.

Dagsbotsbeloppet bör fastställas genom en samlad bedömning av de uppgifter som finns tillgängliga och inte enligt de bevisregler som gäller vid prövning av skuldfrågan

Om rätten frångår den tilltalades uppgift om att han eller hon har låg eller ingen inkomst och lägger en högre inkomst till grund för dagsbotsberäkningen, blir det otvivelaktigt en svårare och mer ingripande påföljd genom att det döms ut ett högre dagsbotsbelopp. En bevisbörderegeln där all osäkerhet gällande årsinkomsten föranleder det minst ingripande alternativet för den tilltalade, lägger en stor utredningsskyldighet på åklagaren. Detta gäller även om det finns uppgifter gällande taxerad inkomst eller uppgifter från den tilltalade under förundersökningen som talar för att denne har en högre inkomst än han eller hon påstår vid tidpunkten för lagföringen. För att fullt ut motbevisa ett påstående om att lönen har sänkts eller att den tilltalade nyligen slutat sin anställning, förutsätts det en relativt grundlig utredning av de aktuella förhållandena. Det skulle i princip gälla även om domstolen har tillgång till en aktuell månadsuppgift på det sätt Månadsuppgiftsutredningen föreslagit.

Enligt vår mening kan det ifrågasättas om det är rimligt att lägga ett sådant beviskrav på åklagaren när den tilltalade inte presterar mer än obestyrkta uppgifter. Det torde vara orealistiskt att sådana kontroller görs vid all bötesbrottslighet och det förefaller heller inte processekonomiskt försvarbart.

Bestämmande av dagsbotsbeloppet bör i stället – i likhet med andra frågor om påföljden – grunda sig på en officialprövning från domstolens sida. Har den tilltalades skuld blivit bevisad måste en påföljd bestämmas och detta får då grunda sig på vad som är känt om relevanta omständigheter. Det framstår då som mer rimligt att det görs en samlad bedömning av den tilltalades inkomst, varvid

rimligheten och sannolikheten i hans eller hennes uppgifter under huvudförhandlingen (eller vid tidpunkten för utfärdande av strafföreläggande) prövas mot uppgifter om taxerad inkomst, vad som tidigare uppgetts under förundersökningen, vad som kan framgå av Kriminalvårdens personutredning och av vad som måhända i övrigt kan ha framgått i målet. Om Månadsuppgiftsutredningens förslag genomförs kan den tilltalades uppgifter på motsvarande sätt prövas mot den av arbetsgivare redovisade månadsuppgiften – uppenbarligen en mer användbar och tillförlitlig uppgift än senast taxerad årsinkomst.

Det synsätt som kommer till uttryck i RÅ:s nya riktlinjer vad gäller hur den misstänktes uppgifter om sin årsinkomst ska hanteras framstår som rimlig; att trovärdigheten ska vägas i förhållande till övrig utredning och att uppgifterna ska prövas mot senast taxerad inkomst och övriga tillgängliga uppgifter. Enligt vår mening är ett liknande synsätt rimligt även i domstol, när det råder osäkerhet om den tilltalades inkomst. Vad den tilltalade uppger som sin årsinkomst bör inte godtas endast på den grunden att uppgifterna inte kan lämnas utan avseende och heller inte är motbevisade. I stället bör det göras en samlad bedömning där den tilltalades uppgifter värderas mot vad som framgår av övrigt i utredning.

Vi har övervägt att föreslå att det ska anges i 25 kap. 2 § BrB, att den tilltalades senaste taxerade inkomst eller andra uppgifter från Skatteverket alltid ska beaktas vid fastställande av dagsbotsbelopp. Vi bedömer dock att en sådan reglering skulle få en oklar verkan. Det är heller knappast möjligt att föreskriva att uppgifter om taxerad inkomst alltid ska finnas tillgängliga. Det viktiga är enligt vår mening att uppgifter om taxerad inkomst så långt möjligt är tillgängliga. Därtill bör frågan om den tilltalades inkomster överhuvudtaget ges en större uppmärksamhet genom att endast mer substantiella uppgifter från honom eller henne godtas och att sådana uppgifter får vägas mot vad som i övrigt framkommer i målet. Det är något som knappast kan regleras i lagtexten. I stället kan en sådan utveckling komma till stånd genom att frågan om inkomstuppgifter och ett fullgott underlag ges en större uppmärksamhet i processen.

16.4 Verkställigheten av böter och reaktionen vid utebliven betalning

16.4.1 Förfarandet vid uppbörd och indrivning av böter

16.4.1.1 Inledning

Verkställighet av böter regleras i bötesverkställighetslagen (1979:189) (BvL) och bötesverkställighetsförordningen (1979:197) (BvF). Regleringen gäller böter som beslutas genom dom, strafföreläggande och ordningsbot. Av 1 § BvL följer att bestämmelserna även gäller vite.

Bötesstraff verkställs i första hand frivilligt genom uppbörd och i andra hand tvångsmässigt genom indrivning. Böter kan även betalas i förskott. Uppbörd av böter sker så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har meddelats. Någon skyldighet att betala finns dock inte förrän domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har godkänts. Om någon frivillig betalning då inte sker, verkställs betalning tvångsvis genom indrivning.

Böter som inte har kunnat drivas in ska förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

16.4.1.2 Närmare om förtida betalning

I 26 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om kvarstad och förvar i brottmål.

Om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han eller hon genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt kommer att undandra sig att betala bl.a. böter som kan antas komma att utdömas pga. brottet, får förordnas om kvarstad på så mycket av hans eller hennes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning.

Tidigare var det inte ovanligt att förvar och kvarstad användes för att säkra verkställighet av bötesstraff vid brott som begåtts av utlänningar under tillfälligt vistelse här i landet. Det utvidgade internationella samarbetet i fråga om lagföring och verkställighet av

påföljder har dock lett till att behovet av sådana säkringsåtgärder har minskat.⁷¹

Ett annat förfarande som syftar till att säkra betalning av böter på frivillig väg, och som torde användas i större utsträckning, är deposition av böter. Deposition är en form av förskottsbetalning. Enligt 2 § andra stycket BvL får den misstänkte, trots att dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte har meddelats, betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom eller henne. Förfarandet med deposition av böter används framför allt vid enklare brott där böterna åläggs genom ordningsbot eller strafföreläggande och där gärningsmannen är en utlänning som vistas tillfälligt i Sverige.

16.4.1.3 Närmare om uppbördsförfarandet

De närmare förutsättningarna för uppbörd regleras i 3 § BvF. Verkställighet av böter på grund av föreläggande eller på grund av dom eller slutligt beslut som meddelats av allmän domstol, ska i första hand ske genom uppbörd. Rikspolisstyrelsen (RPS) är central uppbördsmyndighet.

När en domstol dömer ut ett belopp som kan bli föremål för uppbörd enligt 3 § BvF, ska domstolen samtidigt upplysa den bötfälde om möjligheten till frivillig betalning.

Uppbörd sker alltså som huvudregel genom att den bötfälde frivilligt erlägger betalning till RPS. I samband med utfärdande av strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot eller expediering av en dom erhåller den betalningsskyldige ett inbetalningskort, där det framgår vilket sammanlagt belopp som ska betalas och att betalning ska ske till ett visst plusgirokonto. Någon möjlighet att dela upp betalningen i delposter finns inte. Inbetalningskortet skickas ut av RPS efter att polismyndigheten, åklagarmyndigheten eller domstolen har lämnat information om att det har utfärdats ett föreläggande på ordningsbot eller ett strafföreläggande eller att det har meddelats en dom. När det gäller föreläggande av ordningsbot är emellertid det vanligaste att den myndighet som beslutar om föreläggandet, dvs. Polisen, Tullen eller Kustbevakningen, lämnar ut inbetalningskortet direkt på plats när föreläggandet utfärdas. Alternativt kan

⁷¹ Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, 2 uppl., 2009, s. 357.

inbetalningskortet skickas ut tillsammans med föreläggandet i de fall den förelagde inte är närvarande när böterna utfärdas.

Även om böterna blir föremål för uppbördsförfarandet omedelbart när dom eller föreläggande meddelas, finns det ingen reell skyldighet för den bötfällda att erlägga beloppet innan det finns en lagakraftvunnen dom eller ett lagakraftvunnet beslut. Föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande vinner laga kraft genom den misstänktes godkännande. I vissa fall godkänns ordningsbotsföreläggande och strafföreläggandet genom att betalning sker, dvs. utan något skriftligt godkännande. I andra fall förutsätts ett skriftligt godkännande, som då innebär en betalningsskyldighet. En dom vinner laga kraft när tiden för överklagande har gått ut.

RPS anger på sin hemsida, www.polisen.se, att ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller godkänt strafföreläggande ska betalas inom 30 dagar. Vidare anges att betalning av böter som beslutas genom dom ska ske inom 30 dagar från den dag domen vann laga kraft. Om betalning inte sker utställer RPS en betalningspåminnelse. Beloppet ska betalas inom 14 dagar efter påminnelsen. Ingen påminnelseavgift tas ut. Det upplyses på hemsidan att RPS inte får bevilja någon avbetalningsplan. Efter det att fjortondagarsperioden gått ut kan böterna komma att överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

16.4.1.4 Överlämnande till indrivning

RPS har ingen diskretionär möjlighet att avgöra om obetalda böter ska överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Av 6 § BvF följer nämligen att RPS ska begära indrivning av

1. obetalda böter som ålagts genom allmän domstols lagakraftvunna dom eller slutliga beslut eller genom godkänt föreläggande och som varit föremål för uppbörd, och
2. böter som ålagts genom allmän domstols lagakraftvunna dom eller slutliga beslut och som undantagits från uppbörd enligt 3 §.

Bestämmelser om begäran om indrivning m.m. finns i 4–9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229) (IndF). Av dessa bestämmelser framgår att indrivning av böter (och merparten andra statliga fordringar) ska begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats.

RPS:s rutiner innebär att den som godkänt ett strafföreläggande eller en ordningsbot får minst 44 dagar (30 dagars betalningstid samt 14 dagars påminnelsetid) på sig – räknat från datum för godkännandet – att betala genom uppörd, innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Den som dömts till böter i domstol får minst 44 dagar på sig från det att domen vunnit laga kraft. En dom vinner laga kraft tre veckor efter meddelandet i tingsrätt och efter fyra veckor i hovrätten. Högsta domstolens domar vinner laga kraft samtidigt som de meddelas.

Av uppgifter som utredningen inhämtat från RPS framgår att den bötfällda i realiteten har fler dagar än så att betala innan ärendet lämnas över till indrivning. Av olika anledningar tillkommer flera dagar, t.ex. för inväntande av betalningskörningar, rutiner vid restföring och liknande.

Den reella tiden innan ärendet lämnas över till indrivning avgörs av följande faktorer. Betalningsfristen börjar löpa vid tidpunkten för godkännande eller laga kraft och betalningsfristen är då 30 dagar. Betalningspåminnelsen skickas ut 2–10 dagar efter det att fristen löpt ut. Betalningstiden som anges i påminnelsen är 14 dagar. När påminnelsetiden har löpt ut ska ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Detta sker dock bara en gång i månaden. Detta innebär i praktiken att tiden för betalning i vissa fall kan bli betydligt längre än 44 dagar, beroende på hur förfallodagen förhåller sig till datumet för överlämnande till Kronofogdemyndigheten. Har datumet för överlämnande nyss passerats när betalningsfristen efter påminnelsen löper ut, tar det ytterligare en månad innan ärendet lämnas över för indrivning. Det sagda innebär att den faktiska tiden för att betala bötesbeloppet innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten pendlar mellan som kortast 46 dagar och som längst cirka 80 dagar.

Om ingen betalning sker trots att påminnelse skickats ut, överlämnas sålunda ärendet till Kronofogdemyndigheten. Genom att ärendet överlämnas för indrivning får den bötfällda en s.k. betalningsanmärkning. Betalningsanmärkningen innebär att de företag som bedriver kreditupplysningsverksamhet med stöd av kreditupplysningslagen (1973:1173) får tillgång till uppgifter från Kronofogdemyndigheten utan hinder av sekretess enligt 34 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Endast i de fall betalning därefter sker innan något beslut har fattats i ärendet – exempelvis beslut om utmätning – inträder sekretess varvid betalningsanmärkningen försvinner. Om det ansöks om verkställighet av någon

annan förpliktelse beträffande den bötfälde inom två år, eller om verkställighet tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år, försvinner dock inte betalningsanmärkningen, även om betalning av bötesfordran sker innan något beslut. Betalningsanmärkningen ska enligt kreditupplysningslagen gallras först efter tre år.

16.4.1.5 Indrivningsförfarandet hos Kronofogdemyndigheten

Ärendet initieras hos Kronofogdemyndigheten när det inkommer en begäran om indrivning från RPS.

Vid verkställigheten av dom gällande böter, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot är utsökningsbalkens (UB) bestämmelser tillämpliga. Dom eller beslut varigenom någon dömts att betala böter får enligt 3 kap. 22 § UB inte verkställas förrän domen eller beslutet har vunnit laga kraft.

Kronofogdemyndigheten har sedan lång tid tillbaka huvudansvaret för borgenärsuppgifterna i allmänna mål vid handläggningen enligt UB och enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. (indrivningslagen). Genom lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, har de borgenärsuppgifter som är av s.k. offensiv natur, såsom antagande av ackord och ansökande om konkurs, förts över till Skatteverket. Kronofogdemyndigheten har kvar uppgifterna att vara borgenärsföreträdare i utsökningsmål såsom tidigare och att besluta om uppskov och om avbrytande av indrivning samt avräkning.

Om någon betalning inte inflyter efter det att den bötfälde tillställts en uppmaning att betala inom 14 dagar, fortsätter ärendet genom att kronoinspektören utför en *tillgångsundersökning* enligt 4 kap. 9 § UB. Kronofogdemyndigheten ska utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden samt undersöka om gäldenären har utmätningsbar egendom. Gällande bötesskulder och andra allmänna mål ska Kronofogdemyndigheten därför göra en *gäldenärsutredning* om gäldenärens ekonomiska förhållanden som behövs för att bedöma en fråga om uppskov eller avbrytande av indrivning (6 § indrivningslagen).

Enligt 7–9 §§ indrivningslagen får Kronofogdemyndigheten bevilja uppskov med betalning av bl.a. böter. Uppskov får beviljas

1. om det kan antas vara till fördel för det allmänna,
2. om det är påkallat med hänsyn till gäldenärens personliga förhållanden, eller
3. i avvaktan på att fråga om anstånd med betalning prövats av behörig myndighet.

Uppskov får endast beviljas om Skatteverket inte har något att invända mot det eller om verkets inställning uppenbarligen saknar betydelse. Uppskov får förenas med villkoret att gäldenären betalar sin skuld i poster genom en avbetalningsplan.

Utgångspunkten för regleringen av förutsättningar för uppskov och villkor för uppskov bör enligt förarbetena vara att uppskov ska antas vara till fördel för det allmänna.⁷² I förarbetena anförs att det finns vissa situationer där uppskov kan vara påkallat, även om det i princip är det allmännas fiskala intresse som ska vara vägledande. Beträffande uppskov med hänsyn till personliga förhållanden anförs att det i första hand bör vara fråga om korta uppskov. I ömmande fall bör dock även längre uppskov kunna medges. De svårigheter som gör att gäldenären inte kan betala måste emellertid vara av övergående natur.⁷³ Ett uppskov bör enligt förarbetena ses som ett undantag från huvudregeln att betalning ska ske på utsatt tid. Undantaget framstår emellertid som mindre genomgripande om gäldenären betalar av skulden enligt en överenskommen avbetalningsplan.

Uppskovsutredningen avslutas med att Kronofogdemyndigheten gör en prognos, dvs. en bedömning av gäldenärens betalningsförmåga i framtiden.

Huruvida det finns utmätningsbar egendom för bötesbeloppet avgörs av UB:s regelverk, bl.a. de s.k. beneficiereglerna i 5 kap. Bl.a. görs i 1 § undantag för pengar och banktillgodohavanden, i den mån annat inte är föreskrivet och tillgången skäligen fordras för underhåll åt gäldenären till dess inkomst som täcker behovet är att vänta, dock ej utan synnerliga skäl för längre tid än en månad.

Under indrivningen gäller – enligt vad som föreskrivs i 2 § indrivningslagen – bestämmelserna i 7 kap. 14 § UB om *företrädesrätt vid utmätning* av lön för bl.a. böter, viten och avgift enligt lagen

⁷² Prop. 1992/93:198 s. 70.

⁷³ A. prop. s. 70.

(1994:419) om brottsofferfond. Bestämmelsen i 7 kap. 14 § UB innebär att sådan fordran har företräde framför andra fordringar vid utmätning av lön, dock att detta gäller i nämnd ordning *efter* dels underhållsbidrag, dels konkursbos fordran på gäldenärens lön.

Kronofogdemyndigheten får enligt 18 § indrivningslagen avbryta indrivningen tills vidare om ytterligare indrivningsåtgärder framstår som utsiktslösa eller inte är försvarliga med hänsyn till kostnaderna och indrivning inte heller krävs från allmän synpunkt. Indrivningen ska återupptas, om det visar sig att betalning kan fås utan större kostnader än vad som är skäligt.

I 12–13 §§ BvL finns särskilda bestämmelser om indrivningshinder som bara gäller böter. Skulle indrivning av böter vara till synnerligt men för den bötfälde eller någon annan som är beroende av honom eller henne för sin försörjning, kan Kronofogdemyndigheten förordna att vidare verkställighet inte får äga rum. Sådant förordnande får inte meddelas, om det är påkallat från allmän synpunkt att indrivningen fortgår. Åklagaren får överklaga ett förordnande om att indrivning inte ska ske. Kronofogdemyndighetens beslut att *inte* meddela sådant förordnande får inte överklagas. I samband med klagan över utmätning kan den bötfälde begära prövning av beslutet.

Av förarbetena framgår bl.a. att det är fråga om att ”lägga ned bötesverkställighet” när särskilda skäl av social natur föranleder det.⁷⁴

I 14 § samma lag finns ytterligare en bestämmelse om indrivningshinder. Har beslut om förvandlingsstraff för obetalda böter meddelats, får dessa böter inte drivas in. Intill dess förvandlingsstraffet har till fullo verkställts eller bortfallit får dock betalning av böterna tas emot, om betalningen avser hela det bötesbelopp som är obetalt.

Om det sker full betalning av böterna genom utmätningen är ärendet avslutat.

Om gäldenären enligt tillgångsundersökningen saknar utmätningsbara tillgångar till full betalning av böterna, upprättar kronoinspektören en utredningsrapport.

Sökanden ska också underrättas om vilka utredningsåtgärder som myndigheten avser att vidta senare under målets handläggning. I detta ligger bl.a. att Kronofogdemyndigheten gör en bedömning av om förutsättningarna för utmätning kommer att förändras. Exempelvis kan det göras bedömningen att en äldre persons ekonomiska förhållanden inte kommer att förändras, medan bedömningen

⁷⁴ Prop. 1978/79:40 s. 38.

kan bli annorlunda beträffande yngre och arbetsföra personer som tillfälligt står utanför arbetsmarknaden. Baserat på denna bedömning läggs det in en bevakningstid efter vilken ärendet återupptas för handläggning. Den maximala bevakningstiden är två år. Beträffande böter skickas utredningsrapporten till Skatteverket såsom företrädare för staten.

16.4.1.6 Aktualiserande av bötesförvandling

I samband med utredningsrapporten kan kronoinspektören göra bedömningen att det finns förutsättningar att förvandla böterna till fängelse enligt BvL. Bötesförvandling – som beslutas av domstol på talan av åklagare – förutsätter enligt 15 § BvL att det är uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.⁷⁵

I Kronofogdemyndighetens handbok om utmätning anges bl.a. följande gällande bötesförvandling:⁷⁶

Bötesförvandling är sällsynt i förhållande till antalet böter som inte betalas. Det beror delvis på att det är svårt att visa att förutsättningarna är uppfyllda för att böterna ska förvandlas. Uttrycket ”uppenbart” innebär att det ska finnas mycket övertygande argument. Om bötesförvandling begärs, bifalls yrkandet i en stor andel. – Vid en ansökan till tingsrätten om en förvandling ställs höga krav på att KFM:s utredning visar att allt gjorts för att driva in böterna. Att i redogörelsen till domstolen bara ange att gäldenären sökts ett flertal gånger är inte tillräckligt. Det är viktigt att dokumentera varje krav, varje telefonsamtal och varje tillfälle som gäldenären har sökts. KFM bör vidare redovisa vad KFM:s handläggare sagt och vad gäldenären har svarat. Särskilt viktigt är det att notera om gäldenären vägrar att betala av tredska.

Om den enskilde kronoinspektören gör bedömningen att bötesförvandling kan komma i fråga överlämnas ärendet till en kronofogde som beslutar om ärendet ska vidarebefordras till åklagare, dvs. om det enligt den beslutande kronofogden finns anledning anta att böterna ska förvandlas. Enligt 17 § BvF ska det skyndsamt ske en redogörelse till åklagare som är behörig att föra talan om böternas förvandling. Redogörelsen ska innehålla upplysningar om den bötfällde och hans eller hennes förmåga att betala böterna samt

⁷⁵ Se vidare om bötesförvandling i följande avsnitt.

⁷⁶ Handboken Utmätning, Uppdaterad version, oktober 2011, avsnitt 9.12., Kronofogdemyndigheten, 2011.

utdrag ur utsöknings- och indrivningsregistret. Redogörelsen upprättas enligt formulär som fastställs av Kronofogdemyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten.

16.4.1.7 Fortsatt handläggning om bötesförvandling inte aktualiseras

Om det inte sker någon redogörelse till åklagare gällande tänkbar bötesförvandling, handläggs böteskulden även fortsättningsvis enligt UB:s regelverk.

Staten – genom Skatteverket – låter alltid ärende, om utmätning av böter (och andra statliga fordringar) ligga kvar för fortsatta åtgärder. Skatteverket kan även välja att söka bötesgäldenären i konkurs eller vidta andra offensiva borgenärsuppgifter, enligt vad som följer av lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

Om det inte blir aktuellt med bötesförvandling och det heller inte blir aktuellt med ansökan om konkurs eller dylikt, fortsätter alltså Kronofogdemyndigheten att handlägga ärendet. Nya utmätningförsök vidtas. Enligt 35 kap. 7 § BrB bortfaller – dvs. preskriberas – ådömda böter när fem år har förflutit från det att domen vann laga kraft. Det är sålunda slutpunkten när inte några vidare exekutiva åtgärder kan vidtas.

16.4.2 Bötesförvandling enligt bötesverkställighetslagen

16.4.2.1 Den tidigare ordningen för bötesförvandling

Frågan om förvandling av böter till fängelse reglerades tidigare i lagen (1964:168) om förvandling av böter, enligt regler som ursprungligen infördes 1937. Den 1 juli 1983 upphävdes den lagen, samtidigt som nya regler om bötesförvandling infördes i bötesverkställighetslagen (1979:189) (BvL). Förståelsen av dagens lagstiftning förutsätter dock en återblick på den tidigare ordningen.

Enligt den tidigare lagen om förvandling av böter skulle i princip alla böter som inte blivit betalda på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Vissa småböter skulle dock inte förvandlas, utom i fall då omständigheterna föranledde antagande att den bötfällda av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att förvandling erfordrades för hans tillrättaförande. Några ytterligare

undantag gjordes också, bl.a. kopplat till fängelseförbudet vid sinnessjukdom.

För förvandling av böter gällde en särskild förvandlingsskala, som utgick från antalet obetalda dagsböter eller storleken på andelen obetalda penningböter. Förvandlingsstraffet kunde sättas till högst 90 dagar. Det fanns möjlighet för rätten att sätta förvandlingsstraffet lägre än vad som utföll enligt förvandlingsskalan, om det kunde antas att den bötfälde hade gjort vad han förmått för att betala böterna. Förelåg det synnerliga skäl kunde förvandlingsstraffet helt efterges.

När det hade beslutats om förvandlingsstraff fick rätten bevilja anstånd med verkställigheten, om omständigheterna inte föranledde antagandet att den bötfälde av tredska eller uppenbar vårdslöshet hade underlåtit att betala böterna eller att straffets verkställighet erfordrades för hans tillrättaförande. Om anstånd beviljades gällde en prøvotid om två år räknat från dagen för beslutet. Anståndet kunde förverkas om den som hade fått anstånd begick brott före prøvotidens utgång eller om denne inom prøvotiden på nytt ålades förvandlingsstraff för böter. Om rätten inte beslutade om förverkande fick den förlänga prøvotiden till tre år.

Ålagt förvandlingsstraff bortföll om beslutet inte hade börjat verkställas inom tre år från det att det vann laga kraft.

Den då gällande ordningen innebar sålunda att böter som inte kunde drivas in i princip skulle förvandlas till fängelse. I realiteten var dock antalet personer som avtjänade förvandlingsstraff mycket litet även enligt dåvarande lagstiftning. Huvuddelen av förvandlingsstraffen förenades med anstånd med verkställigheten och kom aldrig att verkställas eftersom anståndet inte förverkades.

Enligt statistik för åren 1976–1980 meddelades beslut om förvandling *utan* anstånd endast i mellan cirka 10 och 20 procent av det totala antalet bötesförvandlingsmål.⁷⁷ Därutöver var antalet personer som togs in i kriminalvårdsanstalt väsentligt lägre än antalet ovillkorliga förvandlingsstraff. Det stora flertalet betalade sina böter innan verkställigheten och kunde därigenom undvika förvandlingsstraffet. Även för den som betalade efter verkställighetens början, kunde förvandlingsstraffet bortfalla eller nedsättas genom nåd. Under åren 1970–1979 intogs varje år som mest ett drygt hundratal personer för att avtjäna förvandlingsstraff. Under samma period

⁷⁷ Ds Ju 1981:24 s. 30 f.

ålades sammanlagt mellan 2 000 och 3 000 personer årligen förvandlingsstraff. Förvandlingsshotet var enligt gällande lagstiftningens intentioner främst avsett att tjäna som påtryckningsmedel för att få fram betalning.⁷⁸

16.4.2.2 Förslag som föregick 1983 års reform av bötesförvandlingsstraffet

Förvandlingsstraffkommitténs förslag

År 1969 tillkallades en sakkunnig för att utreda frågan om avskaffande av förvandlingsstraffet. Utredningen antog namnet Förvandlingsstraffkommittén. Utredaren skulle se över möjligheterna att slopa förvandlingsstraffet men samtidigt utreda möjligheterna att på annat sätt åstadkomma att bötesindrivningen skulle bli lika effektiv.

I betänkandet⁷⁹ utvecklade och diskuterade kommittén vilka fördelar och vilka nackdelar som kunde anses föreligga med förvandlingsstraffet. De viktigaste *fördelarna* var enligt kommittén följande:

1. Förvandlingsshotet ansågs ha en betalningsfrämjande effekt, främst beträffande det klientel som var oåtkomligt för utsökningsrättsliga åtgärder. Enligt utredningens beräkningar skedde betalning i cirka 6 000 fall per år på grund av att förvandlingsfrågan hade aktualiserats. Influtna medel från dessa betalningar översteg dock knappast kostnaden för förvandlingssystemet. Kommittén fann att hotet hade en betydelse när det aktualiseras i det enskilda fallet men att ett avskaffande av förvandlingssystemet inte på något nämnvärt sätt skulle påverka den allmänna benägenheten att betala bötesskulder.
2. Bland såväl sådana som saknade betalningsförmåga som sådana som saknade betalningsvilja och åtkomlig egendom kunde det uppkomma en grupp som uppfattade sig som bötesimmun. Förvandlingssystemet var enligt kommittén ägnat att motverka uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp.
3. Förvandlingsshotet kunde tänkas bidra till att höga bötesstraff, utdömda för sig eller i kombination med kriminalvård i frihet, i

⁷⁸ SOU 1975:55 s. 105.

⁷⁹ Bötesverkställighet (SOU 1975:55).

rättstillämpningen ansågs utgöra en tillräckligt effektiv påföljdsform som kunde betraktas som ett gångbart alternativ till de korta fängelsestraffen.

4. Förvandlingssystemet hade en icke ringa betydelse för vitesinstitutets effektivitet.
5. I de fall då anstånd meddelades i samband med förvandling torde förvandlingssystemet ha vissa individualpreventiva verkningar, eftersom ny brottslighet under prøvotiden kunde leda till anståndets förverkande.

Kommittén fann inte att förvandlingssystemet kunde antas vara av betydelse för den allmänna respekten för bötesstraffet – inbegripet den allmänna laglydnaden på bötesområdet. I det avseendet framhöll utredningen att andra faktorer än rädslan för själva straffet skulle kvarstå – exempelvis upptäcktsrisken och faran att man utsätts för den sociala omgivningens ogillande. Vidare anfördes att bötesstraffet hade vissa bieffekter som ändå innebar en tämligen kraftig samhällsreaktion; den tillrättavisning som låg i lagföring och dom och den belastning det innebar att bli underkastad indrivningsförsök under en inte obetydlig tid. Därtill anfördes att det redan förekom ett mycket stort antal bötesfall där subsidiärt straff inte stod till buds – utan att erfarenheterna visade att effektiviteten skulle vara sämre.

Kommittén tog även upp och diskuterade *nackdelar* med förvandlingssystemet.

1. Förvandlingssystemet medförde att frihetsberövande kunde följa på utpräglad bötesbrottslighet.
2. Förvandlingsstraffet framstod som en bestraffning av en betalningsförsummelse. Systemet hade i realiteten ett framträdande inslag av personalexekution (dvs. att framtvinga betalning av en tredskande gäldenär genom frihetsberövande).
3. Förvandlingsstraffet kunde leda till att andra än den bötfällda betalade böterna. I vissa fall var det fråga om ungdomar som saknade medel. Det förekom att socialhjälp utgavs till bötesbetalning eller – vilket är vanligare – att socialhjälp utgavs för att bötesbetalningen lett till att personen stod utan egna medel. Det skedde då en övervältring till samhällets organ.

4. Förvandlingsbesluten kom till stånd flera år efter det att brottet begicks.
5. Mot förvandlingsstraffet kunde riktas samma kritik som mot andra korta fängelsestraff.
6. De förvandlingsstraff som till slut kom att verkställas, drabbade i första hand ett socialt utpräglat svagt klientel, oftast i behov av samhällets stöd. Utredningen baserade detta på en klientundersökning den gjort beträffande s.k. bötesfångar.
7. Processen i förvandlingsmålen företedde ibland vissa olustiga inslag, inte minst för de bötfällda. Den bötfälldes ekonomiska hushållning måste ventileras i den processen.
8. Förvandlingsstraffet hade ett flertal handläggningsmässiga nackdelar och föranledde en mångfald olika arbetsmoment.
9. Det kunde ifrågasättas om det var socialpolitiskt motiverat att – med särskilt intensitet – driva in bötesfordringar från en typiskt sett utsatt grupp i samhället som levde på eller under existensminimum och som samhället i andra sammanhang stöttade.

Sammantaget gjorde kommittén bedömningen att de redovisade nackdelarna med förvandlingssystemet var så betydande att övervägande skäl talade för ett slopande av systemet.

Utan att lämna några författningsförslag gjorde kommittén överväganden rörande möjligheterna att på straffrättslig väg kompensera bortfallet av vissa kriminalpolitiska fördelar med förvandlingsstraffet. Kommittén diskuterade sju olika modeller för att uppnå en sådan kompensation. De tre första syftade till att åstadkomma viss möjlighet till påföljdsskärpning för personer som genom ideliga återfall visat sig oemottagliga för bötesstraff, dvs. en på ena eller andra sättet inringad bötesimmun grupp.

De tre sista modellerna gällde fall där skälen för bötesstraff obetydligt hade övervägt skälen för frihetsberövande. Ett första alternativ som kommittén tänkte sig var att domstolen skulle sätta ut en subsidiär fängelsepåföljd i domen som skulle falla ut för det fall bötesstraffet inte ledde till verkställighet inom viss tid. En annan metod skulle kunna vara att öppna möjlighet för åklagaren att väcka talan om påföljdsändring i de fall förutsättningarna för rättens påföljdsval hade brustit i och med att bötesstraffet inte hade visat sig verkställbart. En sista variant som kommittén diskuterade var att behålla förvandlingsstraffet för den grupp av lagöverträdare

för vilka domstolen hade övervägt ett kort frihetsstraff men stannat vid ett högt bötesstraff eller en frivårdspåföljd i kombination med ett bötesstraff. Utredningen lyfte fram att ingen av de vägar den här hade skissat på var invändningsfri.

Kommittén lade fram förslag till en ny bötesverkställighetslagstiftning. Förslagen – som sedermera kom att bli genomförda – kännetecknades av att böternas ställning i exekutiva och liknande sammanhang förbättrades i förhållande till andra fordringar. Enligt förslagen jämfördes böterna med skatter och därmed likställda offentlighetsrättsliga fordringar i fråga om införsel, konkurs, ackordsregler, utmätning och kvittning. Vidare föreslogs en förlängning av preskriptionstiden för bötesfordringar från tre till fem år. Slutligen föreslogs att det bötesuppbyggda system som redan tidigare hade gällt för ordningsbots- och strafföreläggandesystemet och som möjliggjorde frivillig betalning utan medverkan av kronofogdemyndigheten även skulle gälla för böter.

Behandlingen av Förvandlingsstraffkommitténs betänkande

Förvandlingsstraffkommitténs betänkande behandlades i propositionen 1976/77:104. I propositionen föreslogs att förvandlingsstraffet för böter och viten skulle avskaffas. Departementschefen kunde dock inte utan vidare dela uppfattningen att uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp var ett pris man var tvungen att betala för att eliminera nackdelarna med förvandlingssystemet.⁸⁰ Betänkligheterna gällde inte den del av en sådan grupp vilken kommer att utgöras av människor som lever i utpräglat dåliga sociala och ekonomiska förhållanden. Det anfördes i propositionen att inte minst humanitära skäl talade för att man måste acceptera att dessa personer kan undgå verkställighet av bötesstraff. Departementschefen kunde dock inte utesluta att den bötesimmuna gruppen även kan komma att bestå av personer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution, som t.ex. näringsidkare som låter anhöriga äga sina tillgångar och personer som byter arbetsplats så snart det kan bli aktuellt med införsel i lönen. Det förslag som lades fram i propositionen innebar att det skulle införas en regel i 25 kap. BrB om skärpt straffskala i vissa fall av brott för vilka inte svårare straff än böter var stadgat.

⁸⁰ Prop. 1976/77:104 s. 71.

Om den tilltalade inom tre år före det senaste bötesbrottet hade ålagts två eller flera bötesstraff som till betydande del inte verkställts, skulle det enligt förslaget kunna dömas till fängelse i högst tre månader om den uteblivna verkställigheten kunde antas ha berott på tredska eller grov vårdslöshet från den tilltalades sida samt ett nytt bötesstraff skulle framstå som uppenbart otillräckligt för att avhålla honom eller henne från vidare brottslighet eller av hänsyn till allmän laglydnad.

Departementschefen förutsatte en ordning där åklagaren – i de fall den nya regeln kunde bli tillämplig – skulle inhämta yttrande från kronofogdemyndigheten i syfte att utröna huruvida de böter som gärningsmannen tidigare hade ålagts hade blivit verkställda och om, där så inte var fallet, detta hade berott på tredska eller grov vårdslöshet från den betalningsskyldiges sida.

Propositionen 1976/77:104 kom aldrig att antas av riksdagen. Under sin behandling av propositionen utarbetade Justitiekommittén till en början en remiss till lagrådet som innehöll vissa från propositionen avvikande lagförslag.⁸¹ Utskottet hade inga invändningar mot de lagförslag som avsåg exekutionsrättsliga och närliggande områden. Man anslöt sig även till uppfattningen i propositionen att nackdelarna med det dåvarande förvandlingsstraffet övervägde fördelarna.

Utskottet önskade en bestämmelse som riktade sig mot personer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution, men som inte träffade socialt utsatta personer som samhället stöder i andra sammanhang. Utskottet förordade en ordning som innebar att bötespåföljden under vissa förhållanden skulle kunna undanröjas och ersättas med ett fängelsestraff. Ett undanröjande skulle enligt förslaget kunna ske om ålagt bötesstraff inte verkställts och det kunde antas att den dömda efter brottet uppsåtligt genom att undanhålla eller avhända sig egendom eller på annat sätt förhindrat verkställighet.

Lagrådet fanns det dock inte välbetänkt – med hänsyn till såväl kriminalpolitiska som lagtekniska problem – att skrida till lagstiftning utan att dessförinnan ha skaffat sig ett bredare och säkrare beslutsunderlag. Med hänvisning till Lagrådets yttrande förordade Justitiekommittén en förnyad översyn av frågan och avstyrkte bifall av propositionen i dess helhet. Arbetet med att utforma regler om straffrättslig kompensation för bortfallet av förvandlingsstraffet

⁸¹ Ju 1977/78:25.

skulle enligt utskottet ta sikte på att skapa ett system som – utan att drabba socialt utslagna grupper – skulle rikta in sig på gäldenärer som genom olika manövrar gör sig svåråtkomliga för exekution. Riksdagens följde utskottets betänkande. Mot bakgrund härav tillsattes Viteskommittén.

I prop. 1978/79:40 lades fram förslag till en ny lag om bötesverkställighet, i anslutning till vad som tidigare hade föreslagit rörande förbättringar av böternas ställning i indrivningshänseende. Förslaget – som antogs av riksdagen – innebar att de bestämmelser i dåvarande lag (1964:168) om verkställighet av bötesstraff som reglerade betalning, uppbörd och indrivning av böter upphävdes. Nya föreskrifter i dessa frågor upptogs i den nu gällande bötesverkställighetslagen. De regler som gällde förvandling av böter fick däremot stå kvar i lagen om förvandling av böter i avvaktan på Viteskommitténs förslag.

Viteskommitténs förslag

År 1980 föreslog Viteskommittén att förvandlingsstraffet skulle avskaffas och övervägde hur detta avskaffande skulle kunna kompenseras straffrättsligt.⁸²

I enlighet med direktiven tog kommittén sikte på att förhindra en bötesimmun grupp bland dem som har betalningsförmåga men som på ett illojalt sätt undandrar sig verkställighet. Kommittén fann att reglerna om gäldenärsbrott i 11 kap. BrB (oredlighet mot borgenär, vårdslöshet mot borgenär och mannamån mot borgenär⁸³) i betydande utsträckning täckte de olika verkställighetshindrande åtgärder som hade omnämnts i justitieutskottets betänkande (se föregående avsnitt) och kommitténs direktiv. Det gällde bl.a. om en bötesgäldenär avhänder sig egendom av betydelse, gömmer tillgångar eller utbetalar till någon annan borgenär. För att även dispositioner som skett innan laga kraft inträtt skulle omfattas av straffansvar, föreslog utredningen att även dessa skulle omfattas av regleringen i 11 kap. BrB, förutsatt att de skett efter tidpunkten för domen eller beslutet. Ansvar skulle dock enligt förslaget inträda endast om bötesdomen sedermera vann laga kraft.

Viteskommitténs förslag avvisades av praktiskt taget alla remissinstanser. Kritiken gick främst ut på att de föreslagna lagändringarna

⁸² Kompensation för förvandlingsstraffet (SOU 1980:7).

⁸³ Numera är beteckningen *otillbörligt gynnande av borgenär*.

inte kunde anses utgöra tillräcklig kompensation för avskaffandet av förvandlingsstraffet. Bl.a. framhölls de utredningssvårigheter som föreligger vid galdenärsbrott och den resursåtgång som krävs vid utredningarna.

16.4.2.3 Bötesförvandling efter 1983 års reform

Dagens ordning för bötesförvandling

Mot bakgrund av den kritik som hade riktats mot Viteskommitténs förslag, kom dessa inte att genomföras. I stället utarbetades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Förvandling av böter m.m. (Ds Ju 1981:24).

På grundval av de förslag som lämnades i departementspromemorian förändrades förvandlingsinstitutet till den ordning som är alltjämt gällande.⁸⁴ Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1983 upphävdes lagen (1964:168) om förvandling av böter. Samtidigt infördes de nuvarande reglerna i BvL.

Bestämmelser om förvandling av böter finns i 15–22 §§ BvL och 17–22 §§ bötesverkställighetsförordningen (BvF).

I 15 § BvL finns den centrala bestämmelsen om förutsättningarna för bötesförvandling. Böter som inte har kunnat drivas in, ska på talan av åklagare förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Om den bötfällda är skyldig att betala även andra böter när förvandling ska ske, ska också dessa böter förvandlas. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader.

Det är – som beskrivs närmare i det föregående – Kronofogdemyndigheten som har att initiera ett ärende om bötesförvandling. Om indrivning av böter har avbrutits utan att böterna har blivit fullt betala och det enligt Kronofogdemyndighetens bedömning finns anledning att anta att böterna ska förvandlas, ska myndigheten skyndsamt sända en redogörelse för förhållandet till åklagare som är behörig att föra talan om böternas förvandling. Redogörelsen ska innehålla upplysningar om den bötfällda och hans eller hennes förmåga att betala böterna samt utdrag ur utsoknings- och indrivningsdatabasen.

⁸⁴ Prop. 1982/83:93.

Det åligger därefter enligt 19 § BvF åklagaren att skyndsamt ta ställning till frågan huruvida talan om böternas förvandling ska väckas. Vid förfarandet gäller vad som är föreskrivet om förundersökning i brottmål. Bestämmelserna om hämtning till förhör och om tvångsmedel är dock inte tillämpliga.

Mål om förvandling av böter tas enligt 16 § BvL upp av tingsrätten i den ort där den bötfälde finns eller av den tingsrätt som har handlagt det mål i vilket bötesstraffet eller, om det är fråga om flera sådana straff, något av dem har ådömts. Har bötesstraffet eller vid flera straff något av dem bestämts genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot, kan målet tas upp även av den tingsrätt hos vilken åtal skulle ha kunnat väckas.

Rättens avgörande sker, som framgår av 17 § BvL, genom beslut.

Av 17 § BvL framgår vidare att frågan om bötesförvandling kan återkomma efter avslag. Ett beslut varigenom rätten har lämnat en ansökan om förvandling utan bifall utgör inte hinder för att en sådan ansökan tas upp på nytt beträffande samma böter, om nya förhållanden ger anledning till det.

Förvandling får, enligt 22 § BvL, inte ske av böter som har ådömts för brott som enligt domen begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning.

Om den bötfälde betalar hela bötesbeloppet sedan förvandling av böterna har skett, bortfaller förvandlingsstraffet till den del det inte har verkställts.

Vad som föreskrivs i fängelselagen (2010:610) gäller även den som ålagts fängelse som förvandlingsstraff för böter. Möjligheterna att avtjäna ett fängelsestraff med s.k. fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll gäller dock inte förvandlingsstraff för böter, eftersom det i den lagen anges att det ska vara fråga om en dom på fängelse för att elektronisk intensivövervakning ska komma i fråga och bötesförvandling sker genom ett slutligt beslut.

Närmare om motiven till dagens ordning för bötesförvandling

I allmänmotiveringen till BvL anförde departementschefen att man måste acceptera vissa av de negativa konsekvenserna som är förknippade med ett förvandlingsstraff om man vill undvika att en bötesimmunitetsgrupp uppkommer. Dessa konsekvenser kunde motverkas om man konstruerar ett system som inte urskillningslöst drabbar alla

dem som inte betalar sina böter utan i görligaste mån inriktas direkt på de bötesgäldenärer beträffande vilka kriminalpolitiska skäl för en sanktion gör sig gällande i särskilt hög grad.⁸⁵ Väsentligt var enligt allmänmotiveringen att komma bort från de inslag av personalexekution som präglade det dåvarande systemet. Intresset skulle därför i första hand riktas mot personer som gör sig oåtkomliga för indrivning genom olika slags illojala åtgärder men som kan betala och även kan förväntas göra det under ett förvandlingshot.

Departementschefen hade dock även i åtanke sådana som ständigt återfaller i bötesbrottslighet men som saknar vilja eller förmåga att betala utan att man därför kan peka på att underlåtenheten att betala har samband med någon gäldenärsbrottslighet. Sålunda anförde departementschefen att ett nytt system med bötesförvandling skulle införas så att man kunde ingripa inte bara mot de bötesgäldenärer som har hindrat verkställighet genom illojala åtgärder utan även i vissa andra situationer där det från allmän synpunkt kan framstå som stötande att den bötfällde undgår sanktion.⁸⁶

Departementschefens utgångspunkt var att den nya ordningen inte skulle leda till att fler personer än tidigare togs in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av förvandlingsstraff. Till skillnad från den tidigare gällande ordningen gavs det inte någon möjlighet för domstol att meddela anstånd med verkställigheten av förvandlingsstraffet. Avsikten var i stället att de fall i vilka det tidigare hade meddelats anstånd överhuvudtaget inte skulle aktualiseras för förvandling.

Delvis byggde lagstiftningen på att den personkategori som tidigare hade undantagits från möjligheten till anstånd med verkställighet av ett förvandlingsstraff skulle kunna få sina böter förvandlade. Den nya bestämmelsen skulle dock inte omfatta rekvisiten ”uppenbar vårdslöshet” och ”behov av tillrättaförande” – eftersom dessa enligt departementschefen hade kommit att leda till att förvandlingsstraffet hade drabbat ett socialt sett svagt klientel.

Gällande behörighet att väcka talan om förvandling förordade departementschefen att åklagare alltjämt skulle ha den funktionen. Riksskatteverket och kronofogdeföreningen hade vid remissbehandlingen anfört att uppgiften skulle kunna ligga på kronofogdemyndigheterna. Departementschefen bemötte detta med att det

⁸⁵ Prop. 1982/83:93 s. 15 f.

⁸⁶ A. prop. s. 17.

ytterst var fråga om en straffrättslig påföljdsfråga, och att det därför låg nära till hands att låta den slutliga bedömningen av om talan ska väckas ligga på åklagare. Ordningen skulle i stället vara att kronofogdemyndigheten har att sända en redogörelse till åklagare i de enskilda fall där omständigheterna bedöms vara sådana att bötesförvandling bör ske.

Departementschefen konstaterade att det var en nyordning att kronofogdemyndigheten inte längre skulle redovisa alla obetalda bötesärenden till åklagare, utan endast sådana där speciella omständigheter föreligger. Departementschefen konstaterade att man kunde räkna med att åklagaren inte skulle gå vidare med alla ärenden, i vart fall inte innan en fast praxis bildats. För tydlighets skull framhöll departementschefen att åklagaren inte bör göra någon överprövning av kronofogdemyndighetens bedömning av frågan huruvida ytterligare indrivningsåtgärder bör vidtas. Åklagarens prövning bör enligt förarbetena inskränkas till en kriminalpolitisk bedömning huruvida förutsättningar finns för förvandling.⁸⁷

I författningskommentaren till 15 § BvL utvecklade departementschefen förutsättningarna för bötesförvandling. Det konstaterades att bötesförvandling ska aktualiseras i de fall särskilda omständigheter föreligger.⁸⁸ Föreligger inte dessa omständigheter får de obetalda böterna skrivas av. Det första fallet då förvandling ska äga rum (då det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna) tar enligt författningskommentaren sikte på sådan direkt obstruktion av verkställigheten som någon gång förekommer men också på den situationen att den bötfällda på ett illojalt sätt har vidtagit verkställighetshindrande åtgärder så att inte indrivning kan ske. Som exempel angavs bl.a. skenavtal, täta byten av arbeten och liknande förfaranden för att göra sig oåtkomlig för exekutiva åtgärder. Även om det inte kan visas att verkställighetshindrande åtgärder vidtagits kan enligt författningskommentaren en tredsksituation anses föreligga om den bötfälldes levnadsstandard och personliga förhållanden i övrigt ger vid handen att han eller hon avsiktligt undandragit sig betalning. Bevisbördan vilar enligt förarbetena på åklagaren.

Enligt lagrådsremissen skulle förvandling också kunna ske om det är uppenbart att förvandling ”med hänsyn till allmän laglydnad” är särskilt påkallad – det rekvisit som kommenteras i författningskommentaren. På Lagrådets inrådan ändrades rekvisitet i det

⁸⁷ A. prop. s. 24.

⁸⁸ A. prop. s. 34.

slutliga förslaget till ”påkallad från allmän synpunkt” – ett uttryck som enligt Lagrådet tydligare inrymmer alla sådana fall av upprepad brottslighet som enligt motiven bör innefattas. Gällande denna grund för bötesförvandling anfördes följande i författningskommentaren:⁸⁹

Enligt lagrummet skall förvandling också kunna ske om det är uppenbart att förvandling med hänsyn till allmän laglydnad är särskilt påkallad. Kriteriet tar i första hand sikte på särskilt flagranta fall av upprepad brottslighet. Avsikten är att motverka att bötesgäldenärer som saknar betalningsförmåga i praktiken blir immuna mot bötesstraff. För att förvandling skall kunna ske när fråga inte är om tredska från den bötfälldes sida bör dock fordras att omständigheterna är speciella och att en underlåten reaktion från samhällets sida framstår som stötande för den allmänna rättskänslan. Hänsyn bör kunna tas såväl till brottslighetens art som till de överväganden som föregått valet av böter såsom påföljd. Framgår det exempelvis av tillgängliga domar att domstolen allvarligt övervägt frihetsberövande påföljd men ända stannat för ett bötesstraff eller ett sådant straff förenat med skyddstillsyn eller villkorlig dom, bör detta kunna beaktas vid prövningen av frågan om förvandling bör äga rum.

I promemorian har uttalats att förvandling på grunder som har angetts nu dock regelmässigt inte bör komma i fråga, om inte åtminstone tre oguldna bötesstraff föreligger och dessa inte har preskriberats. Detta uttalande har väckt viss kritik vid remissbehandlingen. Hovrätten över Skåne och Blekinge har framhållit att det bör överlåtas åt rättstillämpningen att fritt få avgöra när upprepad bötesbrottslighet skall få återopas och att uttalanden i lagmotiv av den art som har gjorts i promemorian lätt leder till en stereotyp rättstillämpning. Stockholms tingsrätt har påpekat att förekomsten av tre oguldna bötesstraff hitills i praxis inte har utgjort något hinder mot villkorligt anstånd med förvandlingsstraff och att förslaget alltså riskerar att leda till fler ovillkorliga förvandlingsstraff än f.n.

Jag har förståelse för denna kritik. Promemorians uttalanden kan möjligen uppfattas så att presumtionen är att förvandling skall ske så snart minst tre oguldna bötesstraff föreligger. Detta skulle i så fall sannolikt leda till en ökning av antalet ovillkorliga förvandlingsstraff och riskera att till en del drabba det socialt svaga klientel som i gör-ligaste mån bör hållas utanför tillämpningsområdet. Jag vill därför framhålla att en bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet alltid måste göras och att det som jag ser det även i situationer då tre oguldna bötesstraff föreligger oftast torde ligga närmast till hands att avstå från förvandling. Så till vida kan jag dock instämma i uttalandet att jag anser att förvandling endast i särpräglade fall bör aktualiseras när färre än tre oguldna bötesstraff förekommer. Har den bötfällda tidigare undergått ett förvandlingsstraff, synes åtminstone i princip

⁸⁹ A. prop. s. 34 f.

böra gälla att man vid bedömningen bortser från de bötesstraff som legat till grund för det tidigare beslutet.

Lagrådet framhöll att det föreslagna systemet innebar att kronofogdemyndigheternas bedömningar kommer att styra tillämpningen av de nya bestämmelserna också i frågan om vad som är påkallat ”från allmän synpunkt”. Lagrådet fann det angeläget att åtgärder vidtas så att åklagarna på lämpligt sätt kan hålla sig underrättade om de bedömningskriterier kronofogdemyndigheterna tillämpar. Åklagarna skulle då enligt Lagrådet kunna ta egna initiativ om det anses påkallat för att få fram domstolsavgöranden i mer principiella frågor.

Departementschefen anförde med anledning av detta att åklagarmyndigheternas och domstolarnas ställningstaganden i förvandlingsfrågor kan förväntas bli vägledande för kronofogdemyndigheternas praxis. Vidare anförde departementschefen att han förutsatte att åklagar- och kronofogdemyndigheterna – särskilt i inledningsskedet när några sådana ställningstaganden ännu inte förelåg – kommer att samråda med varandra i principiella frågor.

Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Genom den nya ordningen frångicks det tidigare systemet då antalet dagar bestämdes i direkt proportion till obetalda böter. I stället är det fråga om ”fri omvandling”.⁹⁰ Departementschefen framhöll att domstolen härigenom kunde ta hänsyn till alla faktorer, i första hand bötesgäldenärens personliga och sociala förhållanden. Avbetalningar som gjorts ska enligt de allmänna motiven självklart beaktas. Lagrådet framhöll att även antalet obetalda dagsböter eller storleken av obetalt belopp vid penningböter är ägnade att inverka på fängelsestraffets längd. Departementschefen anförde att han delade lagrådets uppfattning, men underströk att inte varje skillnad i det obetalda bötesbeloppets storlek ska inverka på straffets längd.

Refererad praxis gällande bötesförvandling

Sedan 1983 års reform har Högsta domstolen behandlat ett fall av bötesförvandling. Den ringa praxisen torde i vart fall delvis hänga samman med att enskild part inte får överklaga hovrättens beslut,

⁹⁰ A. prop. s. 19.

om inte hovrätten tillåter sådant överklagande. Det finns utöver detta fyra refererade hovrättsavgöranden gällande bötesförvandling.

I *RH 119:85* gällde ansökan om bötesförvandling två fall av viten som dömdes ut 1982, två ålägganden om 50 dagsböter för olovlig körning från 1980–1981 och ett åläggande av penningböter för ringa varusmuggling från 1983. Tingsrätten förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten lämnade ansökan utan bifall, under återopande av följande omständigheter. Indrivning av obetalda böter och viten hade inte kunnat ske, eftersom införsel sedan flera år pågick i svarandens lön för löpande underhållsbidrag och skulder för sådana bidrag. Skatteskulder till betydande belopp skulle indrivnas före obetalda böter och viten. Svaranden var bara tillförsäkrad existensminimum efter införsel och saknade efter exekutiv auktion utmättningsbara tillgångar. Inget i utredningen visade att svaranden hade motarbetat verkställighet eller förhindrat indrivning. Hovrätten fann mot den bakgrunden inte att svaranden av tredska hade underlåtit att betala bötes- och vitesbeloppen. Gällande bötespåföljderna kunde inte antas att en frihetsberövande påföljd allvarligt hade övervägts. En underlåten reaktion från samhällets sida kunde därför inte antas framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Inte heller i övrigt fann hovrätten att det förelåg sådana särskilda skäl att förvandling av böterna var påkallad från allmän synpunkt.

I *RH 1986:29* gällde ansökan böter på sammanlagt 3 350 kronor. Böterna avsåg främst olovlig körning m.fl. trafikbrott och hade ålagts svaranden vid tio tillfällen under åren 1981–1984. Svaranden invände att han under de åren inte hade haft arbete och att han hade uppburit socialbidrag för sig och sin familj med fyra små barn. Tingsrätten – vars beslut fastställdes av hovrätten – förvandlade böterna till en månads fängelse. Tingsrätten fann det inte uppenbart att svaranden av tredska hade underlåtit att betala böterna. Däremot fick det med hänsyn till omfattningen av den trafikbrottslighet som svaranden hade övertygats om, anses av särskilda skäl påkallat att böterna förvandlades till fängelse.

I *RH 1987:8* gällde ansökan böter på sammanlagt 8 000 kronor. Böterna avsåg häleri och sju trafikbrott under åren 1982–1984. Vid tingsrättsförhandlingen hade cirka 1 600 kronor betalats. Åklagaren gjorde gällande att svaranden saknade tillgångar och inte hade någon betalningsförmåga. Utöver obetalda böter hade han skatteskulder. Han avtjänade vid prövningen av förvandlingsfrågan en fängelsestraff på ett år. Vidare framkom att svaranden mestadels hade

varit arbetslös. Med hänsyn till att svaranden hade gjort sig skyldig till upprepad bötesbrottslighet skulle det enligt tingsrätten vara stötande om han genom att underlåta att betala böterna skulle kunna undgå att vidkännas påföljd för brotten. Tingsrätten fann därför att det kunde anses av särskilda skäl påkallat att böterna förvandlades till fängelse. Fängelsestraffets längd bestämdes till en månad. Beslutet fastställdes av hovrätten.

I *RH 2004:28* gällde ansökan böter om sammanlagt 10 550 kronor. Det var fråga om sex obetalda bötesskulder som hade restförts under åren 2000–2003. En av bötesskulderna avsåg bokföringsbrott, för vilket svaranden år 1999 hade godkänt strafföreläggande avseende villkorlig dom och dagsböter. I övrigt var det fråga om tretton trafikförseelser begångna åren 1999–2003, vilka hade lagförts vid fem tillfällen och föranlett penningböter. Svaranden var ensamstående förälder till en trettonårig son. Han hade bedrivit taxirörelse i enskild firma men försatts i konkurs och två år senare fått anställning på ett taxiföretag. Det saknades utrymme för utmätning i hans lön, och han saknade även i övrigt utmättningsbar egendom. Tingsrätten biföll ansökan och förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten lämnade ansökan utan bifall. Hovrätten fann varken antalet böter eller det sammanlagda bötesbeloppet så ringa att det av den anledningen kunde anses föreligga hinder mot förvandling. Emellertid skulle enligt hovrätten en helhetsbedömning göras. Mot förvandling talade att böterna var utspridda på så pass lång tid som över tre år, att det äldsta bötesstraffet låg mer än fyra år tillbaka i tiden och att svaranden inte hade ådragit sig nya böter under det senaste året. Hänsyn borde vidare tas till att endast det äldsta straffet utgjordes av dagsböter, medan det i övrigt rörde sig om penningböter. Slutligen fanns enligt hovrätten skäl att väga in att svaranden var ensamstående förälder, att han levde under ordnade förhållanden och att han syntes angelägen om att försörja sig genom eget arbete. Vid en samlad bedömning fann hovrätten att förvandling av böterna inte krävdes för att undgå stötande effekter eller att förvandling annars av särskilda skäl var påkallad från allmän synpunkt.

I *Högsta domstolens beslut den 15 februari 2012 i mål Ö 4728–10* gällde ansökan penningböter om sammanlagt 14 500 kronor. Böterna gällde samtliga godkända ordningsbot under en period från november 2006 till och med april 2008. Förseelserna gällde fyra hastighetsöverträdelser, ett fall av förande av motorcykel utan registreringsskylt och ett fall av förande av obeskattad bil.

Åklagaren gjorde inte gällande att svaranden av tredska hade underlåtit att betala böterna utan endast att det var av särskilda skäl påkallat av allmän synpunkt att böterna skulle förvandlas till fängelse. Tingsrätten lämnade ansökan utan bifall. Hovrätten biföll ansökan och förvandlade böterna till en månads fängelse. Hovrätten fäste vikt vid att två av hastighetsöverträdelserna hade skett under samma dag och att den senare av dem var relativt allvarlig och måste bedömas som ett uppenbart fall av lagtrots. Vidare konstaterade hovrätten bl.a. att svaranden i praktiken var immun mot bötesstraff om inte böterna förvandlades. Med ändring av hovrättens beslut lämnade HD ansökan om förvandling utan bifall. HD anförde att det inte var visat att svaranden hade förmåga att betala böterna under de aktuella åren, dvs. att det skulle handla om ovilja. Vidare anfördes att det inte var fråga om brott med fängelse i straffskalan, varför fängelse inte hade varit ett alternativ att överväga vid lagföringen. Enligt HD fick överträdelserna anses vara av förhållandevis lindrig karaktär och inte att hänföra till ett sådant särskilt flagrant fall av upprepad brottslighet som bestämmelsen tar sikte på. Slutligen konstaterade domstolen att svaranden såvitt framkommit inte gjort sig skyldig till brott sedan den sista lagföringen. Mot den bakgrunden kunde enligt HD inte omständigheterna anses vara så speciella att det skulle vara stötande för den allmänna rättskänslan att underlåta förvandling. Det var således enligt HD inte visat att förvandling av särskilda skäl var påkallad från allmän synpunkt.

16.4.3 Tidigare överväganden

16.4.3.1 Överväganden avseende uppbörd och indrivning av böter

Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid

I oktober 2003 lämnade Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid betänkandet *En kronofogdemyndighet i tiden* (SOU 2004:122). Utredningen föreslog bl.a. att borgenärsuppgifterna skulle flyttas över från kronofogdemyndigheterna till Skatteverket och övriga debiterande myndigheter – dvs. RPS såvitt avser böter och övriga fordringar enligt BvL. Den debiterande myndigheten skulle enligt förslaget själv avgöra om det finns skäl att ansöka om verkställighet.

Den debiterande myndigheten skulle enligt förslaget få träffa en betalningsuppgörelse, om det kunde antas vara till fördel för det allmänna eller om det var påkallat med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden.⁹¹ En betalningsuppgörelse skulle enligt förslaget kunna innefatta en avbetalningsplan och tagande av säkerhet. Den myndighet som var borgenär borde enligt utredningen inte behöva ansöka om verkställighet för att få en uppgörelse med den enskilde till stånd.

Remissutfallet för förslagen var blandat. De remissinstanser som avstyrkte var till stor del sådana myndigheter som var direkt berörda av förslagen som debiterande myndigheter. RPS avstyrkte förslaget i sitt remissvar med hänvisning bl.a. till att det skulle innebära ytterligare omfattande arbetsuppgifter för styrelsen och att det står i strid med ansträngningarna att renodla polisens arbetsuppgifter.

Betänkandet från Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid har lett till omfattande lagstiftning, dock inte något som direkt berört RPS:s uppbördsverksamhet. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 (prop. 2005/06:200) avvecklades de dåvarande tio regionala kronofogdemyndigheterna och en ny myndighet med rikstäckande verksamhet, benämnd Kronofogdemyndigheten, inrättades. I lagstiftningsärendet gjordes inte någon ändring beträffande placeringen av borgenärsuppgifterna.

Regeringen återkom till frågan om att befria Kronofogdemyndigheten från borgenärsuppgifterna i allmänna mål i den proposition som föregick införandet av lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter (prop. 2006/07:99). De offensiva borgenärsuppgifterna fördes över, såsom utredningen hade föreslagit, till Skatteverket. Genom lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter överfördes till Skatteverket bl.a. att ansöka om likvidation, konkurs och företagsrekonstruktion samt att besluta om och anta förslag om ackord. Kronofogdemyndigheten hade även efter denna reform kvar ett antal arbetsuppgifter som har ansetts vara av borgenärskaraktär; betalningsanmaning, gäldenärsutredning, uppskov och avbetalning, avbrytande av indrivning samt avräkning.

Förslaget att föra över borgenärsuppgifter på RPS och andra debiterande myndigheter har sålunda inte genomförts.

⁹¹ SOU 2003:97 s. 341 ff.

Ungdomsbrottsutredningen

Utifrån problemet att bötesstraff kan medföra en överskudsättning och betalningsanmärkningar för barn och unga, behandlade Ungdomsbrottsutredningen frågan om bötesverkställighet i sitt betänkande Ingripanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122).⁹²

En tänkbar åtgärd vore enligt utredningen att införa en möjlighet för den dömda att träffa en uppgörelse, exempelvis en avbetalningsplan, redan på uppbördsstadiet. Det konstaterades att ett förslag i den riktningen hade lämnats av Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid (se ovan). Mot bakgrund av osäkerheten om resultatet av den fortsatta beredningen av det förslaget övervägde Ungdomsbrottsutredningen vilka andra åtgärder som skulle kunna vidtas i syfte att åstadkomma rimligare betalnings- och indrivningsrutiner. En tänkbar åtgärd skulle enligt utredningen kunna vara att bötesbeloppet redan när det döms ut delas upp i ett antal delbelopp med varsin fastställd förfallodag. Den dömda skulle då få inbetalningskort på delbetalningarna, men självklart vara oförhindrad att betala in hela summan i förtid. Om den dömda inte skulle fullgöra en delbetalning på utsatt tid, så skulle hela den resterande skulden förfalla till omedelbar betalning. Utredningen konstaterade att en sådan ordning skulle innebära att uppbördsmyndigheten skulle få ytterligare arbetsuppgifter och att tekniska förändringar av olika slag i det system som stödjer uppbördsverksamheten måste genomföras.⁹³ Utredningen fann den skisserade modellen särskilt resurskrävande eftersom den skulle förutsätta bl.a. ett bevakningssystem som slår larm om amorteringsplanen inte sköts. Enligt betänkandet var nackdelarna betydande och förslaget ur administrativ synvinkel alltför resurskrävande för att kunna motiveras.

Ett enklare alternativ vore enligt utredningen att förlänga tidsfristen från de nuvarande 30 dagarna till exempelvis fyra månader. Skulden skulle i så fall förfalla till betalning först efter fyramånadersperioden men den dömda skulle – som en serviceåtgärd – kunna erhålla inbetalningskort på såväl hela summan som ett antal delbetalningar. Vid utgången av fyramånadersperioden skulle RPS göra en avstämning. Om inte hela bötesbeloppet då var betalt, skulle på samma sätt som i dag en upplysning om detta utgå och därefter – om betalning fortfarande inte erlagts – ärendet över-

⁹² SOU 2004:122 s. 342.

⁹³ A.a., s. 343.

lämnas till Kronofogdemyndigheten. Möjligheten till förlängd tidsfrist skulle därtill kunna begränsas till bötesbelopp som uppgår till ett visst minsta krontal.

Ungdomsbrottsutredningens förslag kommenterades endast av några remissinstanser under remissomgången. *Svea hovrätt* ansåg att unga lagöverträdare inte bör särbehandlas i detta avseende, varför hovrätten avstyrkte förslaget. *Rikspolisstyrelsen* hade ingen erinran mot förslaget att styrelsen skulle ges i uppdrag att i samråd med Skatteverket närmare belysa möjligheten att förlänga tidsfristen för betalning av böter för unga lagöverträdare. *Skatteverket* instämde i utredningens förslag att betalningsrutinerna bör utformas på sådant sätt att de negativa konsekvenser som kan följa på bötesstraffet motverkas för unga under 21 år. Skatteverket delade utredningens bedömning att ett system grundat på delbetalningar med olika förfallodagar skulle vara alltför resurskrävande för att kunna motiveras. Skatteverket förespråkade i första hand en ordning där den bötfälde redan under uppberdsstadiet kan träffa en betalningsuppställning, exempelvis en avbetalningsplan, med RPS. Skatteverket konstaterade att utredningens alternativa lösning – att förlänga tidsfristen – skulle innebära att 155 dagar skulle förflyta från domen till dess att böterna överlämnas till indrivning. Enligt Skatteverket var en självklar förutsättning för att detta förslag skulle leda till önskat resultat att den dömde inser konsekvenserna av underlåten betalning. Utan effektiv information i detta hänseende skulle enligt Skatteverket förslaget enbart riskera att fördröja betalningen av böterna och uttunna kopplingen mellan gärningen och påföljden. Om det lämnas effektiv information, vare sig det sker genom domstolens, åklagarens eller uppberdsmyndighetens försorg, skulle förslaget medföra stora fördelar för både den dömde och uppberdsmyndigheten.

Ungdomsbrottsutredningens förslag har ännu inte lett till någon lagstiftning eller till något beslut om att ge RPS i uppdrag att utreda vidare frågan om delbetalningar.

16.4.3.2 Överväganden avseende bötesförvandling

Straffsystemkommittén

Straffsystemkommittén övervägde i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) huruvida det borde ske några förändringar av förutsättningarna för bötesförvandling. Kommittén hade föreslagit vissa åtgärder som syftade till en försiktig utvidgning av bötesstraffens tillämpningsområde. Mot bakgrund av det diskuterades om det därmed också borde vidtas åtgärder i syfte att effektivisera bötesstraffet. De åtgärder som kunde ligga närmast till hands torde enligt kommittén vara att låta en utebliven betalning mer regelmässigt föranleda att böterna förvandlas till fängelse.⁹⁴ Kommittén hade tagit fram uppgifter om att det meddelades beslut om bötesförvandling endast i ett knappt tiotal fall per år. Enligt den statistik över betalningsfrekvens som kommittén hade tagit fram inflöt över 90 procent av alla ålagda böter till staten. Därmed föreföll bötesstraffet enligt kommittén vara ett högst påtagligt obehag för de allra flesta som dömts till det straffet. Kommittén bedömde inte att en utvidgad användning av bötesstraffet skulle minska betalningsfrekvensen i någon beaktansvärd grad. Enligt kommittén krävdes därför inte att förvandlingsinstitutet skulle utformas på något mindre restriktivt sätt eller att några andra särskilda åtgärder behövde vidtas för att effektivisera bötesstraffet.

Straffsystemkommittén hade föreslagit att de olika straffen skulle graderas efter inbördes stränghet med böter i botten och därefter prøvotidsstraff (motsvarande dagens villkorliga dom), övervakningsstraff (motsvarande dagens skyddstillsyn), samhällstjänst, fängelse genom elektronisk övervakning och fängelse i anstalt. Enligt kommitténs uppfattning framstod det då som mindre konsekvent att underlåtenhet att betala bötesstraff, som utgör det minst ingripande straffet i straffsystemet, skulle föranleda förvandling till fängelse i anstalt, det strängaste straffet. Mot denna bakgrund föreslogs att obetalda böter i första hand skulle omvandlas till samhällstjänst i 40–80 timmar. I de fall förutsättningar inte föreligger för samhällstjänst skulle enligt förslaget omvandling kunna ske till fängelse genom elektronisk övervakning eller i sista hand till fängelse i anstalt. Därutöver skulle kontraktsvård kunna tillämpas som förvandlingsstraff i stället för samhällstjänst eller fängelse.

⁹⁴ SOU 1995:91 s. 211.

Straffsystemkommitténs förslag i dessa delar har inte lett till lagstiftning. Kommitténs bedömning i fråga om förutsättningarna för bötesförvandling och förslaget att förvandling i första hand skulle ske till samhällstjänst fick ett blandat mottagande av remissinstanserna.

Hovrätten för Övre Norrland, Åklagarmyndigheten i Uddevalla, Åklagarmyndigheten i Västerås, SACO Samverkansorgan inom kriminalvården, Riksförbundet Frivilliga samhällsarbetare och Akademikerförbundet SSR tillstyrkte förslaget. *Helsingborgs tingsrätt* fann att det var logiskt att obetalda böter skulle förvandlas till i första hand samhällstjänst och annars fängelse genom elektronisk intensivövervakning. Tingsrätten fann det dock inte lämpligt eller ens acceptabelt att obetalda böter skulle kunna förvandlas till kontraktsvård. *Brottsförebyggande rådet* framförde motsvarande synpunkter. *Åklagarmyndigheten i Uppsala* förordade inte att en förvandlingsdom i första hand skulle avse samhällstjänst utan att samtliga omständigheter skulle beaktas, varvid valet borde stå mellan samhällstjänst, kontraktsvård, fängelse genom elektronisk intensivövervakning och fängelse i anstalt.

Enligt *Hovrätten för Västra Sverige* föreföll samhällstjänst vara en mindre lämplig påföljd vid bötesförvandling, med beaktande av kategorin tredskande bötesgäldenärer som regelverket var inriktat på. Hovrätten satte i fråga om inte förvandlingsstraffets betydelse för betalningsviljan numera var begränsad, varför det fanns anledning av överväga dess avskaffande. *Göteborgs tingsrätt* hade samma uppfattning som Hovrätten för Västra Sverige, att de som av tredska har underlåtit att betala böter skulle undandra sig verkställighet av samhällstjänst eller elektronisk intensivövervakning. Likaså ansåg *Falu tingsrätt* att den som av tredska inte betalar sina böter knappast är motiverad att fullgöra någon samhällstjänst. Vidare ansågs det behövas starka påtryckningsmedel i form av ett överhängande fängelsestraff för att bibehålla den goda betalningsfrekvensen när det gäller böter. *Statsåklagarmyndigheten för speciella mål* avstyrkte också förslaget på den grunden att det skulle vara direkt olämpligt att förvandla bötesstraffet till en påföljd som kräver positiv medverkan.

Malmö tingsrätt anförde att det torde ge felaktiga signaler till allmänheten att avskaffa möjligheterna till omvandling av bötesstraff. Tingsrätten ansåg att förvandling av böter är en så speciell företeelse att den kan regleras utanför påföljdstrappan och att ett kortare fängelsestraff är den mest adekvata reaktionen. *Regionåklagar-*

myndigheten i Göteborg befarade att betalningsfrekvensen var lägre för de brott som begås av mer kriminellt belastade personer, exempelvis olovlig körning, brott mot knivlagen och ringa narkotikabrott. Åklagarmyndigheten påstod att detta klientel till stor del är bötesimmuna och att bärande skäl talade för ett effektivt system för bötesförvandling, något kommittén inte hade föreslagit. Åklagarmyndigheten ifrågasatte om förvandling till samhällstjänst är tillräckligt avskräckande för att höja betalningsmoralen för den gruppen. *Regionåklagarmyndigheten i Kalmar* ansåg att en ökad användning av bötesstraff kräver en översyn av de närmast obsoleta reglerna om bötesförvandling. *Regionåklagarmyndigheten i Linköping* ansåg att det måste införas skärpta regler för att säkerställa verkställigheten av böter. *Åklagarmyndigheten i Karlskrona* påpekade att mål om bötesförvandling är en sällsynthet och ifrågasatte om inte rekvisiten borde göras mindre stränga.

16.4.4 Statistik

16.4.4.1 Statistik från Rikspolisstyrelsen avseende influtna böter

Utredningen har inhämtat uppgifter från RPS avseende influtna böter under åren 2003–2011. Nedanstående tabell visar den totala summa som dömts ut i domstol eller beslutats genom ordningsbotsföreläggande eller strafföreläggande per år och hur stor andel av detta som betalats in på frivillig väg till RPS genom uppbörd.

Tabell 16.6 Statistik över betalning efter uppbörd

	2003		2004	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	256 060 216 kr	90,2 %	273 813 646 kr	90,2 %
Strafföreläggande	105 569 887 kr	71,9 %	137 824 057 kr	54,6 %
Domstolsböter	162 242 971 kr	43,9 %	127 867 967 kr	51,3 %
	2005		2006	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	290 751 118 kr	90,9 %	334 869 579 kr	92,1 %
Strafföreläggande	169 353 007 kr	57,4 %	195 090 909 kr	59,2 %
Domstolsböter	136 219 365 kr	52,7 %	144 984 126 kr	56,2 %
	2007		2008	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	671 934 350 kr	90,7 %	687 192 017 kr	91,4 %
Strafföreläggande	232 711 602 kr	60,6 %	244 938 159 kr	59,9 %
Domstolsböter	166 244 997 kr	56,4 %	206 342 575 kr	51,7 %
	2009		2010	
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt	Utfärdat botbelopp	Andel betalt
Föreläggande av ordningsbot	688 064 288 kr	90,4 %	690 829 772 kr	92,5 %
Strafföreläggande	253 061 136 kr	59,9 %	247 634 847 kr	60,1 %
Domstolsböter	210 051 402 kr	51,7 %	223 609 598 kr	52,9 %
	2011			
	Utfärdat botbelopp	Andel betalt		
Föreläggande av ordningsbot	679 399 134 kr	90,2 %		
Strafföreläggande	251 371 284 kr	63,8 %		
Domstolsböter	274 361 617 kr	45,3 %		

Källa: Utredningens sammanställning utifrån uppgifter inhämtade från RPS.

16.4.4.2 Statistik från Kronofogdemyndigheten gällande verkställighetsgrad vid indrivning

Från Kronofogdemyndigheten har utredningen inhämtat statistik vad gäller indrivning av böter. Kronofogdemyndigheten har i sin redovisning ingen fördelning av böter av olika slag, dvs. ordningsbot,

strafförelägganden och domstolsböter, utan samtliga böter registreras ihop.

Tabell 16.7 Statistik över avslutade mål

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomna mål	52 144	54 485	56 569	57 170	60 096	62 824
Betalda, nedsatta (preskriberade)	52 128	38 857	30 910	27 437	23 569	15 165
Obetalda mål per 2011-12-31	16	15 628	25 659	29 733	36 527	47 659
Andel avslutade mål	100 %	71 %	55 %	48 %	39 %	24 %

Källa: Kronofogden, WinIT, PLEX 2012-01-23.

Sammanställningen anger hur många mål (gällande böter genom domslut, strafföreläggande och ordningsbotsföreläggande) som inkommit under varje år och hur många av dessa som avslutats. Uppgifterna om betalda, nedsatta och preskriberade samt obetalda avser per den 31 december 2011. (Med *nedsatta* menas ärenden där RPS meddelat att man fått betalning efter det att ärendet överlämnats till Kronofogdemyndigheten.)

Eftersom böter preskriberas först efter fem år har inte några ärenden från och med 2007 och framåt preskriberats. Av samma anledning är alla mål från 2006 (utom några alldeles från brytpunkten) avslutade per december 2011.

Eftersom Kronofogdemyndigheten har fem år på sig att driva in böter är uppgiften gällande mål inkomna 2007 av störst intresse (eftersom det är ärenden som kunnat handläggas under fem år men ännu inte preskriberats). Uppgiften innebär att 71 procent av de ärenden som lämnades över från RPS det året är avslutade pga. av att full betalning har skett. Det slutliga utfallet för det året kommer att bli något större eftersom viss indrivning kan ske efter december 2011 men innan preskription inträder. Uppgifter från Kronofogdemyndigheten visar dock att det blir svårare att driva in för varje år, varför det slutliga utfallet endast något torde överstiga 71 procent.

Tabell 16.8 Statistik över indrivna belopp

År	Debiterat	Nedsatt	Betalt	Indr procent
1995	142 304 732	13 738 019	81 352 383	63 %
1996	125 312 398	12 057 414	72 867 422	64 %
1997	109 490 777	11 639 241	66 429 499	68 %
1998	102 780 515	10 336 937	63 498 096	69 %
1999	107 015 378	8 738 335	62 306 083	63 %
2000	123 902 696	8 749 251	59 419 832	52 %
2001	112 413 795	8 878 684	65 230 796	63 %
2002	113 028 082	9 517 299	64 707 777	63 %
2003	118 723 418	8 621 816	69 391 682	63 %
2004	122 688 129	10 311 646	68 510 388	61 %
2005	121 296 657	9 051 866	76 493 999	68 %
2006	125 784 567	8 653 599	76 724 276	66 %
2007	169 926 522	11 345 065	92 108 118	58 %
2008	155 512 735	8 001 900	81 750 284	55 %
2009	193 225 274	10 416 945	105 586 643	58 %
2010	200 171 949	11 914 350	111 059 505	59 %
2011	207 205 722	12 466 141	114 216 120	59 %

Källa: Kronofogden, WinIT, PLEX 2012-01-23.

Tabellen visar hur stort belopp som varje år lämnats över från RPS till Kronofogdemyndigheten såsom vid uppbörden obetalda böter (debiterat belopp). Vidare anges vilket belopp varje år som RPS meddelat att man fått betalt efter det att ärendet överlämnats (nedsatt belopp). Slutligen anges det belopp som drivits in av Kronofogdemyndigheten (Betalt belopp). Indrivningsprocenten anger då hur mycket som inkommit genom indrivning och genom nedsättning ett visst år i förhållande till vad som överlämnats (debiterats) det året. Tabellen redovisar inte det betalda beloppet i direkt relation till det debiterade beloppet för ett visst år. Betalt belopp under ett år har skett både på de skulder som registrerats under året och på skulder från tidigare år. Eftersom indrivningsprocenten de flesta år hamnar på omkring 60 procent kan det konstateras att omkring 60 procent av det totala bötesbeloppet som lämnas över varje år till Kronofogdemyndigheten blir betalt genom indrivning och genom senkommen betalning till RPS. Följaktligen blir omkring 40 procent av det överlämnade beloppet i stället föremål för preskription. Att omkring 70 procent av ärendena kan

antas bli avslutande genom betalning (se ovan) medan endast omkring 60 procent av beloppet blir betalt, torde kunna förklaras av att obetalda bötesärenden ofta gäller relativt sätt stora belopp.

16.4.4.3 Statistik över slutlig verkställighetsgrad

Genom en sammanställning av RPS:s uppgifter om uppbörd och Kronofogdemyndighetens uppgifter om indrivning går det att få en någorlunda god uppfattning av hur stor andel av böterna som slutligen blir betalade.

Vad gäller andelar som flyter in vid uppbörd och som lämnas över till indrivning kan det årliga resultatet användas, eftersom samtliga obetalda böter lämnas över efter cirka två månaders uppbördstid och det sålunda inte förekommer någon eftersläpning. Beträffande verkställighetsgraden vid indrivning bör andel beräknad utifrån överlämnat belopp användas (inte andel ärenden) eftersom det överensstämmer med RPS:s uppgifter som också gäller överlämnade belopp. Som anges ovan bör beräkningen utgå från att 60 procent av bötesbeloppen blir betalda genom indrivning eller genom senkommen betalning till RPS, efter det att ärendena överlämnats till indrivning. Andelen 60 procent används nedan på vardera av böteslagen ordningsbotsföreläggande, strafföreläggande och domstolsböter. Att notera är att fördelningen kan vara något annorlunda eftersom Kronofogdemyndigheten inte särredovisar olika böteslag.

Tabell 16.9 Andel betalt efter indrivning

	2003	2004	2005
Föreläggande av ordningsbot	96,07 %	96,09 %	96,36 %
Strafföreläggande	88,77 %	81,84 %	82,95 %
Domstolsböter	77,54 %	80,52 %	81,10 %
	2006	2007	2008
Föreläggande av ordningsbot	96,82 %	96,29 %	96,57 %
Strafföreläggande	83,67 %	84,25 %	83,96 %
Domstolsböter	82,47 %	82,54 %	80,69 %
	2009	2010	2011
Föreläggande av ordningsbot	96,17 %	96,99 %	96,06 %
Strafföreläggande	83,98 %	84,04 %	85,52 %
Domstolsböter	80,66 %	81,14 %	78,11 %
	medelvärde 2003-2011		
Föreläggande av ordningsbot	96 %		
Strafföreläggande	84 %		
Domstolsböter	81 %		

Källa: Utredningens sammanställning utifrån uppgifter inhämtade från RPS och Kronofogdemyndigheten.

Andelen böter som förelagts genom ordningsbot och som blir slutligt betalade uppgår enligt denna sammanställning till 96–97 procent. Strafförelägganden blir slutligt betalade till cirka 85 procent. Den slutliga betalningsfrekvensen för domstolsböter, efter uppbörd och indrivning, är 80–82 procent. Medelvärdena för de olika böteslagen är 96, 84 respektive 81 procent.

Straffsystemkommittén gjorde en motsvarande undersökning gällande åren 1989–1993. Den utvisade en betalningsfrekvens för samtliga böter på 95 procent och för domstolsböter på över 90 pro-

cent.⁹⁵ Mycket talar för – mot bakgrunden av dessa undersökningar – att det skett en nedgång i betalningsfrekvensen de senaste 20 åren.

16.4.4.4 Statistik avseende antalet mål om bötesförvandling

Utredningen har inhämtat uppgifter från Åklagarmyndighetens verksamhetsstöd Cåbra över hur många ärenden som registrerats per år avseende ”talan om förvandling av böter”. Även från Kronofogdemyndighetens verksamhetssystem REX har utredningen inhämtat uppgifter om antal ärenden avseende bötesförvandling som registrerats per år.

Uppgifterna gäller åren 2000–2011. Med några få avvikelser, då antalet ärenden närmast sig eller överstigit 10, är det endast 1–3 ärenden om året som registrerats.

16.4.5 Överväganden och förslag gällande verkställighet av dagsböter genom uppbörd och indrivning

16.4.5.1 Våra direktiv

För att dagsböter ska vara ett trovärdigt straff måste enligt våra direktiv verkställigheten vara effektiv. Så är det enligt direktiven inte alltid för närvarande. Exempelvis torde det enligt direktiven förekomma att den bötfällda av ekonomiska skäl inte kan betala hela bötessumman vid ett tillfälle men vill och skulle kunna göra rätt för sig om summan förföll till betalning successivt. Enligt direktiven ska vi undersöka och föreslå hur verkställigheten av dagsböter kan effektiviseras.

⁹⁵ SOU 1995:91 s. 199 f.

16.4.5.2 Utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: För att minska den andel böter som lämnas över till indrivning och på så sätt även öka effektiviteten i verkställigheten av bötesstraff, bör det införas en möjlighet till uppskov och längre betalningsfrist för bötesstraff.

Denna möjlighet bör bara gälla dagsböter.

Vi ser inte möjlighet att inom ramen för denna utredning föreslå andra sätt att öka verkställigheten av bötesstraff genom uppbörd och indrivning.

En stor andel av utdömda och förelagda böter blir föremål för indrivning

Den som blir skyldig att betala böter genom ett lagakraftvunnet föreläggande eller en lagakraftvunnen dom har en betalningsfrist om 30 dagar. Som beskrivs närmare ovan lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning efter det att bötesgäldenären tillställts en påminnelse och det därefter gått ytterligare 14 dagar (och ibland något längre tid än så).

Som framgår av den statistik över influtna böter under åren 2003–2011 som utredningen inhämtat från RPS, se avsnitt 16.4.4.1, överlämnas en stor andel av bötesärendena till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Statistiken redovisar det totala botbelopp som utfärdats för de olika bötesslagen och total andel av dessa belopp som flutit in genom uppbörd. Av statistiken framgår att den andel som betalas in frivilligt genom uppbörd skiljer sig väsentlig åt mellan de olika bötesslagen. Gällande föreläggande av ordningsbot betalades en andel av omkring 90 procent in frivilligt. För strafförelägganden växlade andelen som betalades frivilligt mestadels mellan strax under och strax över 60 procent (ett genomsnitt på 60,8 procent). För böter som dömts ut i domstol var andelen som betalades frivilligt ännu lägre. Den växlade under åren 2003–2011 mellan som lägst knappt 44 procent och som mest drygt 56 procent. Genomsnittligen under dessa år uppgick andelen domstolsböter som betalades in frivilligt till 54,3 procent.

Det finns inte förutsättningar att i denna utredning föreslå några effektiviseringar av exekutionsväsendet

Enligt direktiven ska vi utreda om verkställigheten av bötesstraff kan effektiviseras.

Ärenden om bötesskulder handläggs i likhet med andra statliga fordringar enligt utsökningsbalken och lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar. Även förutsättningarna för utmätning för bötesskulder är desamma som för andra fordringar och regleras i bl.a. 4–7 kap. UB. Tillsammans med skattefordringar och vissa statliga avgifter (angivna i 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar) har böter och viten enligt 7 kap. 14 § UB företräde framför andra fordringsanspråk vid utmätning av lön. Fordran som avser underhållsbidrag och konkursbos fordran på gäldenärens lön enligt 3 kap. 4 § konkurslagen (1987:672), om lönen innehållits under konkursen, har dock företräde framför böter och övriga fordringar enligt 2 § lagen om indrivning av statliga fordringar.

Reglerna om utmätningsförfarandet och vad som ska undantas från utmätning gäller i alla ärenden hos Kronofogdemyndigheten. Det är enligt vår bedömning inte tänkbart att några särskilda regler i det avseendet kan gälla för bötesfordringar. Inte heller är det möjligt att inom ramen för denna utredning överväga reformer gällande den generella regleringen. Vad som skulle kunna underlätta den tvångsvisa verkställigheten av böter, vore om sådana fordringar gavs en högre prioritet vid löneutmätning. Vi kan dock inte finna några bärande skäl varför böter (och andra statliga fordringar) ska ges en högre prioritet än de som nu har företräde framför dessa enligt 7 kap. 14 § UB.

Mot denna bakgrund bedömer vi inte att det inom ramen för denna utredning finns utrymme att föreslå några effektiviseringar av indrivningen av böter som inte betalats frivilligt.

Det finns starka skäl att försöka öka andelen böter som betalas genom uppbörd

Beträffande uppbördsförfarandet kan sålunda konstateras att cirka 10 procent av bötesbeloppen i ordningsföreläggandena, cirka 40 procent av bötesbeloppen i strafföreläggandena och cirka 45 procent av de böter som döms ut i domstol inte betalas in till RPS frivilligt utan överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indriv-

ning. Av de uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten framgår att omkring 60 procent av de böter som överlämnats från RPS kan drivas in. Av flera skäl skulle det vara önskvärt om en större andel av böterna skulle betalas frivilligt genom uppbördsförfarandet.

Utsökningsbalken sätter gränser för vilka tillgångar som kan tas i anspråk för indrivning. Ett effektivare uppbördsförfarande bör mot den bakgrunden kunna leda till att den totala andel böter som kommer in till staten kan öka. Det är framför allt otillfredsställande att så mycket som hälften av de böter som döms ut av domstol måste lämnas över för indrivning.

Regelverket innebär att en bötesfordran som överlämnas från RPS till Kronofogdemyndigheten alltid leder till en s.k. betalningsanmärkning. Som Ungdomsbrottsutredningen anförde i sina överväganden, se avsnitt 16.4.3.1, är det förenat med stora nackdelar om unga personer får betalningsanmärkningar. Enligt vår mening finns det ett samhällsintresse för att söka motverka att personer i alla åldrar blir föremål för utmätning och får betalningsanmärkningar. Eftersom ett så betydande antal bötesmål leder till indrivning, kan stora vinster göras om verkställigheten kan effektiviseras på uppbördsstadiet. Förutom de sociala och ekonomiska vinster på individnivå som kan uppnås med en större andel frivilliga bötesinbetalningar genom uppbörd, skulle det även leda till en samhällsekonomisk besparing genom lägre indrivningskostnader för Kronofogdemyndigheten.

Det kan därtill förekomma att en misstänkt inte godkänner ett strafföreläggande och låter prövningen gå till domstol, endast för att därigenom få till en längre betalningsfrist. Om möjligheterna till frivillig betalning förbättrades torde därför vissa domstolsprocesser kunna undvikas.

Avsaknaden av uppskovsmöjligheter kan vara en anledning till att böterna inte betalas under uppbörden

Det är givetvis inte möjligt att ge något entydigt svar på varför bötesbeloppen – särskilt de som döms ut i domstol – i så stor utsträckning inte betalas in frivilligt. Att de lämnas över till Kronofogdemyndigheten innebär – utöver risken för en betalningsanmärkning och utsikten att bli föremål för utmätning – att det tillkommer en avgift för den enskilde på 600 kronor. Det finns

således goda skäl att betala in böterna frivilligt för den som har förmåga att betala och inte medvetet vill undandra sig betalning. I vissa fall beror givetvis underlåtenheten att betala frivilligt just på en sådan bristande vilja att överhuvudtaget betala böterna. Den omständigheten att andelen frivillig betalning är som lägst vid böter som döms ut i domstol – som till skillnad från föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande i många fall dömts ut mot bötesgäldenärens nekande – talar för att en bristande vilja att betala förklarar en del av den låga verkställighetsgraden under uppbördsstadiet.

I andra fall kan underlåtenheten att betala frivilligt bero på en bestående betalningsoförmåga som inte påverkas av om det kan medges uppskov och en möjlighet till successiv betalning.

Det framstår dock som troligt att bristande betalning under uppbördsstadiet i vissa fall kan bero på att bötesgäldenären inte har möjlighet att betala hela beloppet under den frist som ges i dag och att sålunda effektiviteten i uppbördsförfarandet skulle kunna öka om det gavs möjligheter till en successiv avbetalning och/eller en längre betalningsfrist.

För det första är den tid som ges i dag innan ärendet överlämnas till indrivning som huvudregel ganska kort; ungefär sex veckor som kortast inklusive tiden efter det att betalningspåminnelse gått ut till bötesgäldenären. För det andra kan det belopp som ska betalas in ibland vara förhållandevis stort. Om den bötfälde t.ex. ålagts att betala 100 dagsböter á 100 kronor, har han eller hon att betala 10 000 kronor inom några veckor. I de flesta fall uppgår betalningsskyldigheten till högre belopp vid dagsbotsstraff än vid föreläggande av penningböter. Även strafförelägganden på dagsböter torde generellt sett gälla mindre allvarliga brott än de bötesstraff som döms ut i domstol. Att det belopp som ska betalas oftast är som störst vid böter som döms ut i domstol, kan delvis vara orsaken till att betalningsfrekvensen är lägst för domstolsböter. Det talar också för att den korta betalningsfristen är en orsak till bristande verkställighet på uppbördsstadiet.

Inom RPS handläggs uppbördsförfarandet av Polisens Verksamhetsstöd, Serviceenheten i Kiruna. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat därifrån får Serviceenheten cirka 2 000 samtal varje månad, varav de flesta handlar om att bötesgäldenären efterhör om det finns möjlighet till anstånd med betalningen. Det stora antalet samtal om detta talar också för att bristande förmåga att omedelbart erlägga hela det utdömda beloppet kan vara orsak till att många ärenden överlämnas till indrivning.

2010 inkom det till Kronofogdemyndigheten cirka 60 000 mål om böteskulder. Av dessa betalades cirka 7 500 efter det att Kronofogdemyndigheten tillställt gäldenären ett betalningskrav men innan någon exekutiv åtgärd vidtagits.⁹⁶ Vissa inom denna grupp hade sannolikt betalningsförmåga redan under uppbördsförfarandet men betalade först när det gick så långt som till indrivning. Det kan dock antas att andra inom denna grupp skaffade sig en längre betalningsfrist genom att låta ärendet gå till Kronofogdemyndigheten och hade kunnat betala redan under uppbörden om fristen där hade varit längre.

Det finns möjligheter för myndigheter att ge uppskov i annan lagstiftning

I de fall ärendet har överlämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning, kan bötesgäldenären ansöka om uppskov enligt 7–9 §§ indrivningslagen. Möjligheterna till uppskov med böter är desamma som för andra statliga fordringar som gått till utmätning, exempelvis skattefordringar. Som beskrivs ovan är möjligheterna att bevilja uppskov uteslutande pga. gäldenärens ekonomiska förhållanden mycket begränsade.

Det förekommer i annan lagstiftning att debiterande myndigheter kan bevilja uppskov innan ett ärende överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Skatteverket kan exempelvis enligt bestämmelserna i 63 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244) medge anstånd med inbetalning av skatt. Möjligheterna till anstånd är främst knutna till särskilda situationer – som att den skattskyldige begärt omprövning. I 63 kap. 15 § finns en allmän bestämmelse att Skatteverket får bevilja anstånd om det finns synnerliga skäl.

I de fall den enskilde blir återbetalningsskyldig för olika former av arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder som utbetalats, kan Arbetsförmedlingen träffa avtal med den betalningsskyldige om en avbetalningsplan (se exempelvis förordningen [2007:414] om jobb- och utvecklingsgarantin, förordningen om jobbgaranti för ungdomar samt förordningen [2000:634] om arbetsmarknadspolitiska program). Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kan på samma sätt bevilja avbetalningsplan vid återkrav för ersättning som betalats ut enligt socialförsäkringsbalken (2010:110).

⁹⁶ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten.

Våra överväganden gällande dagsbotens storlek kan öka behovet av längre betalningsfrister

Vi har i avsnitt 16.2.5 gjort den bedömningen att ett dagsbotsstraff rent faktiskt alltid bör vara mer ingripande än ett penningbotsstraff för att upprätthålla ordningen att dagsböter är en svårare påföljd och reserverad för mer straffvärda gärningar än penningböter. Vi föreslår därför att dagsbotsstraffet alltid ska uppgå till mer än 4 000 kronor. Förslaget innebär att det totala bötesbeloppet i många fall kommer att bli högre än i dag, särskilt vad gäller de fall där antalet dagsböter är lågt och varje dagsbot bestäms till ett lågt belopp. Det lägsta totalbeloppet för dagsböter höjs enligt vårt förslag från 30 dagsböter á 50 kronor = 1 500 kronor till 30 dagsböter á 30 kronor + 4 000 kronor = 4 900 kronor. Ett genomförande av detta förslag kan därför öka behovet av att kunna ge möjlighet till uppskov med betalningen eller en längre betalningsfrist.

En möjlighet till uppskov eller avbetalning bör bara gälla dagsböter

Uppbördsförfarandet gäller såväl penningböter som dagsböter. Vad gäller frågan om möjlighet till uppskov eller avbetalningsmöjligheter, talar mycket för att våra vidare överväganden bara bör ta sikte på dagsböter.

För det första tar våra direktiv enbart sikte på dagsbotsstraffet såvitt avser frågan om ökad effektivitet vid verkställigheten.

För det andra lagförs penningböter till allra största del genom föreläggande av ordningsbot. De uppgifter om betalningsfrekvensen som inhämtats från RPS visar att frekvensen är betydligt högre vid böter som lagförs genom föreläggande av ordningsbot än vid böter som lagförs genom strafföreläggande eller dom. Att cirka 90 procent av de böter som förelagts som ordningsbot betalas in frivilligt måste anses vara ett tillfredsställande resultat. Det är sålunda uppenbart att problemen gäller dagsböter, det böteslag som enbart kan lagföras genom strafföreläggande eller av domstol.

Penningböter leder dessutom i de flesta fall till ett lägre bötesbelopp än dagsböter. Det kommer gälla i än högre utsträckning om våra förslag i avsnitt 16.2.5 genomförs. Även detta förhållande talar för att möjligheterna till avbetalning och uppskov bara bör gälla dagsböter.

16.4.5.3 Den närmare utformningen

Vår bedömning: Det är inte kostnadsmässigt realistiskt att Rikspolisstyrelsen prövar ansökningar om uppskov eller avbetalningsmöjligheter efter individuella bedömningar.

Det är inte lämpligt att fristen för att betala ett bötesstraff innan ärendet överlämnas till indrivning förlängs generellt.

Vårt förslag: I de fall bötesgäldenären gör en skriftlig begäran inom den frist på 30 dagar som gäller för betalning ska Rikspolisstyrelsen medge en förlängd betalningsfrist om ytterligare 90 dagar. Bötesgäldenären ska då ges möjlighet att betala beloppet i tre separata poster under tre månader eller hela beloppet genom en inbetalning.

Om den förlängda fristen passeras utan att full betalning sker, tillämpas samma ordning som i dag med betalningspåminnelse och därefter överlämnade av ärendet till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

Inledning

Utifrån vad som sägs ovan finns det anledning att närmare överväga en ordning där bötesgäldenären ges möjlighet att få uppskov eller en längre betalningsfrist för frivillig betalning (uppbörd) av böter. Utredningen har samrått med Rikspolisstyrelsen när nedanstående förslag har utarbetats.

Det bör inte införas någon möjlighet för RPS att bevilja uppskov och avbetalningsplan efter en individuell prövning

Som beskrivits i avsnitt 16.4.5.2 ovan förekommer det i viss annan lagstiftning att den myndighet som debiterar betalning för statliga fordringar kan bevilja uppskov innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. När ett ärende väl har lämnats över för indrivning kan Kronofogdemyndigheten – även då det gäller obetalda böter – under vissa förutsättningar bevilja uppskov med betalningen, ofta kombinerad med en avbetalningsplan. Möjligheterna att bevilja uppskov bygger i de flesta fall på att det görs en bedömning att ett anstånd är gynnsamt för staten med hänsyn till gäldenärens betalningsförmåga, dvs. ett hänsynstagande till de

fiskala intressena. Även om detta är utgångspunkten eller om det är ömmande personliga omständigheter som kan motivera ett uppskov, förutsätts att det görs en ingående prövning av den enskildes ekonomiska situation.

I någon mening skulle en individuell prövning av uppskov med att betala in böter på uppbörsstadiet vara den mest lämpliga ordningen – utifrån de syften som anges ovan. Endast i de fall där den enskildes ekonomiska förhållanden är så pass ansträngda att det inte är möjligt att omedelbart utge hela bötesbeloppet, framstår det som sakligt motiverat att medge att verkställighetstiden förlängs genom ett uppskov. Om bötesgäldenärens möjligheter att betala in bötesbeloppet inte skulle förbättras genom ett uppskov och en avbetalningsplan, framstår det utifrån fiskala intressen heller inte som motiverat att bevilja något sådant.

En sådan ordning skulle alltså innebära att bötesgäldenären skulle ansöka om uppskov och att RPS – såsom en borgenärsuppgift – skulle göra en individuell prövning liknande den Kronofogdemyndigheten gör om uppskov söks under indrivningen. Detta skulle förutsätta att bötesgäldenärens ekonomiska förhållanden bedöms utifrån skälighet samt betalningsförmåga.

Även om sakliga skäl kan tala för en sådan ordning, skulle det dock knappast enligt vår bedömning vara kostnadsmässigt försvarbart att införa något sådant. Uppbördsförfarandet utgör en masshantering. Exempelvis hanterades år 2010 cirka 58 000 ärenden med strafförelägganden och cirka 82 000 ärenden med domstolsböter av RPS. Hanteringen sker till stor del genom datoriserade stödfunktioner. Om RPS hade att pröva ansökningar om uppskov och avbetalningsplaner, skulle det bli betydande merkostnader genom ytterligare personalbehov eftersom det skulle förutsätta individuella bedömningar. Därtill skulle de skäl som bötesgäldenären hade att anföra behöva värderas i varje enskilt fall. Att inhämta och hantera uppgifter om den enskildes ekonomiska förhållanden skulle – till skillnad från för Kronofogdemyndigheten och Skatteverket – vara en helt ny uppgift för polisen.

En ordning där RPS får en sådan borgenärsuppgift skulle därtill vara långt från polisens kärnuppgifter och skulle motverka ambitionerna att renodla polisens verksamhet. Vi bedömer mot den bakgrunden att det inte är realistiskt med en ordning där RPS prövar uppskovs-ansökningar utifrån individuella bedömningskriterier.

I de fall bötesgäldenären redan är föremål för utmätning för andra skulder kan det övervägas om uppskov bör medges

Om bötesgäldenären redan är föremål för utmätning hos Kronofogdemyndigheten för någon annan skuld, kan det övervägas om det bör vara möjligt för RPS att medge anstånd. I de fall gäldenären inte betalat efter att Kronofogdemyndigheten skickat en betalningsuppsmaning och han eller hon är föremål för verkställighet gällande den andra skulden, kan det övervägas om det är meningsfullt att bevilja uppskov med bötesskulden. I sådana fall torde gäldenären knappast ha möjlighet att betala bötesskulden. I dessa situationer kan det möjligen anses lämpligare att även bötesskulden lämnas över till indrivning om den inte blir betald under den ordinarie fristen. Det skulle därigenom bli en viss sällning i uppskofsfrågan utan någon egentlig individuell prövning.

Å andra sidan skulle en sådan ordning förutsätta att RPS gör en kontroll hos Kronofogdemyndigheten av huruvida den bötfällde förekommer i något verkställighetsärende. Även om detta kunde ske automatiserat skulle det sannolikt komplicera och betunga förfarandet. Därtill kan det tänkas att den enskilde har ett intresse av att betala av bötesskulden och därför vill ha en avbetalningsplan, även om han eller hon är föremål för exekutiva åtgärder för andra skulder, bl.a. mot bakgrund av att obetalda böter kan förvandlas till fängelse (se i avsnitt 16.4.2.3 angående detta). För att systemet ska vara enkelt och likabehandlande gör vi den bedömningen att uppskov ska kunna beviljas utan att någon kontroll sker hos Kronofogdemyndigheten.

Det bör inte införas en generellt längre betalningsfrist

Som beskrivs ovan är i dag den kortaste faktiska betalningsfristen för uppbörd av böter cirka 44 dagar efter det att föreläggandet eller domen vinner laga kraft. Ett sätt att möjliggöra en successiv avbetalning under en längre period än i dag, vore att anamma det förslag som Ungdomsbrottsutredningen lämnade gällande unga lagöverträdare (se ovan avsnitt 16.4.3.1) och göra det generellt tillämpligt. Det skulle innebära att betalningsfristen förlängs exempelvis till fyra månader. Bötesgäldenären skulle då erhålla inbetalningskort på såväl hela summan som på ett antal delbetalningar. Efter det att fristen gått ut skulle en avstämning ske

och bötesstraff som inte var till fullo betalda överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Såsom Ungdomsbrottsutredningen konstaterade skulle däremot ett system där varje delbelopp förföll till betalning redan innan hela beloppet skulle vara betalt, leda till betydande administrativt merarbete.

En ordning med en förlängd betalningsfrist för alla bötesgäldenärer och möjlighet att antingen betala av bötesbeloppet i delposter eller hela beloppet senast vid förfalldagen, skulle sannolikt vara det minst krångliga utifrån administrativa synpunkter och den förändring som skulle kräva minst merarbete och ändringar i det datoriserade uppbördssystemet.

Det finns trots detta starka skäl som talar mot en sådan ordning. I likhet med andra påföljder bör ett bötesstraff verkställas så snart som möjligt. Som Skatteverket anförde i sitt remissvar till Ungdomsbrottsutredningens betänkande, kan en förlängd betalningsfrist riskera att uttunna kopplingen mellan gärning och påföljd. Trovärdigheten av bötesstraffet som påföljd gynnas inte av att det alltid går en lång tid innan det behöver verkställas. I de fall den dömde inte har någon vilja att betala är det angeläget att verkställigheten så snart möjligt kan ske tvångsvis genom indrivning. En förlängd betalningsfrist som gäller generellt skulle skjuta på ett sådant förfarande och i vissa fall öka möjligheterna för den som vill undandra sig betalningsansvar genom att undanskaffa egendom.

Vi gör sammantaget den bedömningen att det finns så pass starka skäl mot en ordning med en generell gällande längre betalningsfrist än i dag, att detta inte bör föreslås.

Uppskov bör medges i de fall det begärs av den enskilde

Mot bakgrund av det anförda gör vi bedömningen att den väg som bör övervägas är att bygga uppskovsmöjligheten på att bötesgäldenären själv agerar, utan att skälen för uppskov behöver prövas i det enskilda fallet. En längre betalningsfrist kommer då dem till godo som typiskt sett har behov av och förutsättningar för att betala av beloppet under en längre frist. Sådana bötesgäldenärer som saknar intresse av att betala eller inte alls tror sig ha en sådan förmåga får inte med automatik någon längre frist och kan sålunda utan onödig fördröjning bli föremål för indrivning.

Vi gör sålunda den bedömningen att det är rimligt att medge en längre betalningsfrist för den som aktivt tar initiativ och begär det, utan att betalningsförmågan prövas i det enskilda fallet.

I dag hanteras uppbörden genom ett datoriserat uppbördssystem. För att inte de ändringar vi föreslår ska medföra några betydande extrakostnader måste möjligheterna att ansöka om uppskov kunna hanteras inom detta system. Utredningen har i kontakter med RPS fått information om att det datoriserade uppbördssystemet håller på att ses över och kommer att ersättas med ett nytt system. Såvitt vi kan bedöma skulle det vara möjligt att redan under uppbyggnaden av ett sådant nytt system införa de möjligheter till uppskov som vi här föreslår, i stället för att det ska behöva ske genom kostsamma justeringar i ett senare skede.

Vi bedömer att följande ordning skulle vara lämplig och genomförbar.

När den bötfällde erhåller inbetalningskort över bötesbeloppet anges att betalningsfristen är 30 dagar, precis som i dag. Samtidigt lämnas information om att bötesgäldenären har möjlighet att ansöka om uppskov med betalningen och en avbetalningsplan, samt att en sådan ansökan i så fall måste lämnas in till RPS inom trettiodagarsfristen. Om det inkommer en sådan begäran skriftligen (antingen på papper eller via e-post) beviljar RPS utan särskild prövning ett anstånd på ytterligare 90 dagar. Bötesgäldenären får även möjlighet att betala av beloppet i tre delposter. Bötesgäldenären tillställs ett inbetalningskort på hela summan, med sista inbetalningsdag 90 dagar efter den ursprungliga förfallodagen. För att möjliggöra delbetalningar skickas det därtill ut tre inbetalningskort där summan är uppdelad i tre delposter. Om inte full betalning inkommit inom 90-dagarsfristen utgår en påminnelse. Om bötesgäldenären har betalat en del av beloppet anges i påminnelsen det delbelopp som återstår att betala. Om bötesgäldenären inte betalar resterande belopp inom 14 dagar därefter lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning – oavsett om hela eller endast en del av bötesbeloppet är obetalt.

Denna ordning kan regleras i bötesverkställighetsförordningen.

16.4.6 Överväganden och förslag gällande bötesförvandling

16.4.6.1 Våra direktiv

I våra direktiv anges att en förutsättning för att dagsböter ska vara ett trovärdigt straff är att verkställigheten är effektiv och att en annan reaktion normalt följer när straffet inte kan verkställas. Enligt direktiven är det inte alltid så för närvarande, bl.a. för att obetalda böter i praktiken inte förvandlas till fängelse.

I detta avsnitt övervägs huruvida förutsättningarna för bötesförvandling bör öka och hur en sådan ökning i så fall kan åstadkommas. Vidare övervägs om böter bör kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse och om villkorligt fängelse bör kunna komma i fråga som förvandlingsstraff.

16.4.6.2 Böter förvandlas sällan till fängelse

Vår bedömning: Böter förvandlas till fängelse i så liten utsträckning att det kan ifrågasättas om lagstiftningen om bötesförvandling tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Det av lagstiftaren i samband med 1983 års reform förutsatta samrådsförfarandet mellan Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten i frågor om bötesverkställighet har inte realiserats. Inte heller i övrigt synes det finnas någon etablerad praxis för när frågan om bötesförvandling ska aktualiseras.

Dagens lagstiftning om bötesförvandling syftar inte till att alla bötesstraff som förblir obetalda efter försök till tvångsvis verkställighet ska förvandlas till fängelse. Som redovisas i avsnitt 16.4.2.3 är syftet med regleringen om bötesförvandling enligt förarbetena dels att ingripa mot bötfällda som hindrar verkställighet genom illojala transaktioner, dels att vidta åtgärder då en underlåten reaktion från samhällets sida skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan. Avsikten är alltså inte att bötesstraff generellt ska förvandlas till fängelse då den bötfällda har så knappa ekonomiska resurser att det saknas utmättningsbara tillgångar eller då annan utmätning med högre prioritet gör att det saknas tillgångar att täcka bötesbeloppet med.

Mål om bötesförvandling förekommer ytterst sällan. Som regel avgörs mindre än en handfull om året. Även om möjligheten till

bötesförvandling är avsedd att tillämpas restriktivt, så kan det därmed ifrågasättas om lagstiftningen tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Före den reform som genomfördes 1983 och som ledde till den reglering som gäller i dag (se avsnitt 16.4.2.3) togs ett drygt 30-tal personer in i kriminalvårdsanstalt varje år för verkställighet av förvandlingsstraff. I propositionen till 1983 års lagändringar uttalades att avsikten var att beslut om bötesförvandling enligt den nya lagstiftningen skulle meddelas i ungefär motsvarande omfattning.⁹⁷ Så kom emellertid inte att bli fallet. I mitten av 1990-talet undersökte Straffsystemkommittén hur reglerna om bötesförvandling hade tillämpats under åren 1991 och 1992. Undersökningen gav vid handen att det under 1991 förekom nio mål om bötesförvandling och att beslut om förvandling meddelades i åtta av dessa fall. Under 1992 förekom sju mål om bötesförvandling och i sex av dessa fall meddelades beslut om förvandling.⁹⁸ Därefter synes tillämpningen av förvandlingsinstitutet ha minskat ytterligare, vilket framgår av de uppgifter som vi hämtat in om antalet ärenden som Kronofogdemyndigheten överlämnat till åklagare, se avsnitt 16.4.4.4. Under 2000-talet har – med några få undantag – mellan ett och tre ärenden om året överlämnats från Kronofogdemyndigheten till åklagare. Denna siffra får betecknas som anmärkningsvärt låg. Det framstår enligt vår bedömning som osannolikt att förutsättningarna för bötesförvandling endast skulle vara uppfyllda i ett så litet antal fall per år.

Uppgifter om gäldenärer med upprepade bötesskulder som vi inhämtat från Kronofogdemyndigheten talar för att kriterierna för bötesförvandling enligt gällande rätt borde vara uppfyllda i relativt många fall. Per den 29 december 2011 var det knappt 92 000 personer som var restförda hos Kronofogdemyndigheten för bötesskulder. 14 030 av dessa personer var restförda för tre bötesskulder eller fler. 574 personer inom denna grupp var restförda för tio bötesskulder eller fler.⁹⁹ Även om kriterierna för bötesförvandling givetvis inte kan antas vara uppfyllda för alla dem med ett stort antal restförda bötesskulder, torde det bland dem finnas ett antal som träffas av något av kriterierna för förvandling.

För att ett mål om bötesförvandling ska föras till domstol, förutsätts i dag att flera steg passeras. En enskild kronoinspektör

⁹⁷ Prop. 1982/83:93 s. 16, se även Ds Ju 1981:24 s. 44.

⁹⁸ SOU 1995:91 del III s. 68 f.

⁹⁹ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Kronofogdemyndigheten.

ska göra bedömningen att det kan antas föreligga skäl för bötesförvandling. Därefter ska en beslutande kronofogde göra motsvarande bedömning och tillställa åklagare ärendet. Slutligen har åklagaren att självständigt bedöma om det finns förutsättningar för en talan om bötesförvandling.

I förarbetena till 1983 års reform förutsattes att åklagar- och kronofogdemyndigheterna, särskilt i inledningsskedet, skulle samråda med varandra i principiella frågor. Därutöver förväntades åklagarmyndigheternas och domstolarnas ställningstaganden i förvandlingsfrågor bli vägledande för kronofogdemyndigheternas praxis. Av kontakter som utredningen haft med åklagar- och kronofogdemyndigheterna framgår dock att det i vart fall inte i dagsläget sker något samrådsförfarande mellan myndigheterna gällande bedömningen av vilka ärenden som bör kunna aktualisera bötesförvandling. Den ringa refererade domstolspraxis som finns (se avsnitt 16.4.2.3) ger knappast heller någon stor vägledning för beslutsfattare på Kronofogdemyndigheten om i vilka situationer ett ärende bör överlämnas till åklagare. Det saknas refererade rättsfall gällande vad som avses med uppenbar tredska och det fall som HD avgjorde i februari 2012 gällde uteslutande penningböter. Inte heller har Riksåklagaren utfärdat några riktlinjer över vilka ställningstaganden åklagarna ska göra beträffande bötesförvandling. Kronoinspektörerna, som gör den inledande bedömningen av om det finns skäl för bötesförvandling, torde i första hand få vägledning i den handbok om utmätning som Kronofogdemyndigheten upprättat.¹⁰⁰ Handboken, vars anvisningar gällande bötesförvandling återges i avsnitt 16.4.1.6, ger uttryck för att det sällan finns förutsättningar för bötesförvandling.

16.4.6.3 Bör möjligheten till bötesförvandling avskaffas?

Vår bedömning: Möjligheten till bötesförvandling bör inte avskaffas.

Ett sätt att förhålla sig till att förvandlingsinstitutet numera tillämpas så sällan att det närmast framstår som obsolet, skulle kunna vara att helt avskaffa det. I ljuset av den ringa tillämpningen

¹⁰⁰ Handboken Utmätning, Uppdaterad version, oktober 2011, avsnitt 9.12., Kronofogdemyndigheten, 2011.

kan det ifrågasättas om det verkligen finns ett reellt behov av ett förvandlingsstraff. Om man bortser från den principiella frågeställningen huruvida det är godtagbart att vissa bötfällda undgår verkställighet, kan man överväga mer praktiska aspekter av att möjligheten till bötesförvandling avskaffas. Med utgångspunkt i den inventering av förvandlingsstraffets fördelar som Förvandlingsstraffkommittén gjorde i mitten av 1970-talet¹⁰¹, kan följande frågor ställas:

- Har hotet om förvandling till fängelse någon betalningsfrämjande effekt?
- Är möjligheten till bötesförvandling ägnat att motverka uppkomsten av bötesimmunitet?
- Bidrar hotet om förvandling till att höga bötesstraff kan anses utgöra en tillräckligt effektiv påföljdsform som kan utgöra alternativ till kortare fängelsestraff?

Enligt vår bedömning kan frågorna besvaras enligt följande.

Det får anses mycket tveksamt om förvandlingshotet i dag har någon betalningsfrämjande effekt. Såväl verksamma jurister som andra medborgare med kännedom om påföljdssystemet torde betrakta bötesförvandling som ett närmast obsolet institut och möjligheten till förvandling är sannolikt inte ens är känd hos stora delar av allmänheten. Det torde snarare vara hotet om att blir föremål för indrivning hos Kronofogdemyndigheten och inte minst den därvid förenade betalningsanmärkningen som befrämjar frivillig betalning av böter. Detta är ett skäl som skulle kunna sägas tala för att helt avskaffa möjligheten till bötesförvandling.

Förvandlingsinstitutet har emellertid, om det tillämpas konsekvent, även tydliga fördelar. Systemet fyller enligt vår mening fortfarande en funktion genom att det är ägnat att motverka en s.k. bötesimmun grupp. Förekomsten av ett förvandlingsstraff kan dessutom bidra till att böter framstår som en tillräckligt ingripande och trovärdig påföljd, vilket kan öka förutsättningarna för att använda böter som påföljdsform även för brott med inte alldeles obetydliga straffvärden – och då även som alternativ till kortare fängelsestraff.

¹⁰¹ SOU 1975:55, se avsnitt 16.3.2.2 ovan.

Därtill skulle det knappast vara förenligt med våra direktiv att föreslå att systemet avskaffas, i vart fall inte om vi inte samtidigt föreslår något annat system för att reagera på obetalda böter.

16.4.6.4 Bör förutsättningarna för bötesförvandling öka?

Vår bedömning och vårt förslag: 15 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:189) ändras, genom att kravet på att det ska vara *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna tas bort. I övrigt bör inte förutsättningarna för förvandling av böter utvidgas.

Det innebär att böter ska förvandlas om den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt.

Som redovisats närmare i avsnitt 16.4.2.3 innebär nuvarande reglering i 15 § BvL att böter ska förvandlas till fängelse i minst 14 dagar och högst tre månader, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Vi har enligt våra direktiv att överväga om det oftare än i dag bör följa en annan reaktion när ett bötesstraff inte kan verkställas. Vi har därför funnit anledning att undersöka om förutsättningarna för bötesförvandling bör utvidgas.

När frågan om utvidgade förutsättningar för bötesförvandling övervägs, är en grundläggande fråga vad man vill uppnå med regleringen. Frågeställningen kan ta sitt avstamp än tidigare; i vilken omfattning kan det accepteras att bötesstraff aldrig blir verkställda, dvs. att den dömda aldrig betalar de pengar som domstol eller åklagare har beslutat att han eller hon ska betala till staten.

Ett synsätt som skulle kunna anläggas, och som överensstämmer med våra överväganden i kapitel 12 såvitt avser bristande verkställighet av villkorligt fängelse, är att det som utgångspunkt överhuvudtaget inte kan accepteras att en påföljd inte verkställs. Ovillkorligt fängelse verkställs tvångsvis genom polishandräckning för den som undandrar sig verkställighet. Tilläggsstraff till villkorligt fängelse som inte fullgörs ska enligt de förslag vi lämnar i kapitel 12 ändras till andra sanktioner som kan förväntas bli fullgjorda och därmed leda till full verkställighet av påföljden. Om

inte heller sådana förändringar leder till full verkställighet ska det, som sista åtgärd, kunna beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Verkställigheten av böter kan dock enligt vår bedömning inte helt jämföras med verkställigheten av ett ovillkorligt fängelsestraff. Det går så gott som alltid att med tvång beröva en människa friheten oberoende av de kringliggande omständigheterna, vilket innebär att det mycket sällan finns verkställighetshinder avseende ovillkorliga fängelsestraff. Att ett bötesstraff inte går att verkställa beror däremot ofta på att den dömda inte har några utmättningsbara tillgångar och därmed saknar förmåga att följa domen eller beslutet.

En mer adekvat parallell är den till villkorligt fängelse. För den som inte kan fullgöra en beslutad tilläggssanktion, eller som undandrar sig verkställighet genom att vägra underkasta sig sanktionen, ska tilläggssanktionen ändras till en tillräckligt ingripande sanktion som kan verkställas. I sista hand får det beslutas att den dömda ska verkställa straffet i anstalt. Det är enligt våra förslag i kapitel 12 inget alternativ att nöja sig med att konstatera att ett villkorligt fängelsestraff i det enskilda fallet inte är verkställbart eftersom den dömda inte har förutsättningar att utföra tilläggssanktionen.

Mot bakgrund av det nu anförda skulle det kunna hävdas att böter som kvarstår obetalda efter uppbörd och indrivning alltid ska förvandlas till fängelsestraff, så att verkställighet kan säkras. En sådan ordning skulle dock resa stora betänkligheter. Som återges i avsnitt 16.4.2.1 var utgångspunkten i den reglering som gällde före 1983 års reform att obetalda böter i princip alltid skulle förvandlas till fängelse. Samtidigt fanns det möjlighet att meddela anstånd med verkställigheten, vilket innebar att det i realiteten inte skedde någon konsekvent förvandling. De fall där bötesförvandling beslutades utan anstånd sammanföll till största del med den kategori som enligt nuvarande reglering ska bli föremål för förvandling. Anståndsmyndigheten innebar att endast en mycket liten grupp bötfällda – om än större än i dag – kom att avtjäna fängelsestraff för obetalda böter.

Vissa av de nackdelar som Förvandlingsstraffkommittén på sin tid anförde gällande förvandlingssystemet (se avsnitt 16.4.2.2) har särskilt stor bäring på ett system som mer konsekvent skulle förvandla obetalda böter till fängelse; frihetsberövande skulle ofta följa på utpräglad bötesbrottslighet, förvandlingsstraffet skulle framstå som bestraffning av en betalningsförsummelse och drabba

ett socialt utpräglat svagt klientel och användningen av korta fängelsestraff skulle öka påtagligt.

Det har således länge funnits ett grundläggande motstånd mot att böter ska kunna avtjänas i fängelse. Själva föreställningen att någon får verkställa straff i fängelse enbart pga. sin bristande betalningsförmåga strider mot moderna rättviseföreställningar och frammanar snarast bilden av gångna tiders gäldstuga.

I sammanhanget finns det vidare anledning att beakta Europarådets uttalanden angående behovet av påföljder som utgör alternativ till fängelsestraff. I ”Resolution (76) 10 on certain alternative penal measures to imprisonment”, som antogs av ministerkommittén 1976, rekommenderar Europarådets ministerkommitté medlemsstaterna att tillse att böter kan användas som påföljd på bred basis och att det finns metoder som gör det möjligt att anpassa böterna till den bötfälldes ekonomiska förhållanden. Vidare uttalas att metoderna för framtvingande av betalning bör vara sådana att användning av fängelse om möjligt undviks. Dessa rekommendationer får anses utgöra en anvisning om att förvandling av böter, i vart fall till ovillkorligt fängelse, bör tillgripas i minsta möjliga utsträckning.

De skäl som talar mot förvandlingsstraff är enligt vår bedömning sammantaget så starka att det är svårt att se framför sig ett system där obetalda böter mer regelmässigt förvandlas till fängelse. Den fråga som däremot kan övervägas är om förutsättningarna för förvandling bör göras något mindre restriktiva än enligt den nuvarande regleringen.

En omständighet som talar emot ett utvidgat tillämpningsområde för bötesförvandling är att ålagda böter i stor utsträckning blir betalda (se avsnitt 16.4.4.3). Den förhållandevis höga slutliga verkställighetsgraden talar för att nuvarande former för verkställighet upplevs som förhållandevis ingripande av dem som bötfälls och att uppbörds- och indrivningsförfarandet i de allra flesta fall är tillräckligt för att tillse att de som kan betala ålagda böter faktiskt också gör det.

De personer som inte kan antas göra sitt yttersta för att undvika de negativa följder som ett indrivningsförfarande för med sig torde vara de som nuvarande bestämmelse i 15 § BvL om förvandling avser att träffa; dels de som genom illojala åtgärder gör sig oåtkomliga för indrivning (tredskofallen), dels de som utnyttjar det förhållandet att deras bristande betalningsförmåga lett till s.k. bötesimmunitet (påkallat från allmän synpunkt). De förstnämnda

försöker avsiktligt kringgå det system som finns, medan de sistnämnda redan förekommer i systemet i sådan omfattning – genom exempelvis tidigare betalningsanmärkningar – att ytterligare obetalda bötesbelopp inte får någon större betydelse för deras vidare framtid. Att förvandlingsinstitutet tar sikte på dessa båda grupper är enligt vår bedömning rimligt. Frågan är då om det finns möjlighet att utvidga förutsättningarna för att ingripa mot just dessa grupper.

I 15 § BvL anges att bötesförvandling ska ske, om det är *uppenbart* att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av *särskilda skäl* är påkallad från allmän synpunkt. Ett sätt att något utöka tillämpningsområdet för bötesförvandling, så att det omfattar en större andel av sådana bötfällda som tredska eller utnyttjar sin s.k. bötesimmunitet, skulle kunna vara att ta bort förstärkningsorden ”uppenbart” respektive ”särskilda skäl”.

När det först gäller kravet på att det ska vara *uppenbart att den bötfällde av tredska har underlåtit att betala*, kan konstateras att tredska i sig är ett starkt begrepp. Kravet på att den bötfällde ska ha visat tredska får anses innebära att han eller hon ska ha försökt undgå verkställighet på ett mer aktivt sätt, t.ex. genom att hålla sig oåtkomlig eller på annat sätt vidta åtgärder som innebär att indrivning inte kan ske.

I nuvarande lagstiftning har kravet på tredska förstärkts ytterligare, genom att det ska vara uppenbart att underlåtenheten att betala beror på tredska. Begreppet uppenbart tolkas vanligtvis – oberoende av vilket sammanhang det förekommer i – som ett mycket högt ställt krav. I förarbetena anges också att det bör vara fråga om undandragandeåtgärder såsom skenavtal och täta byten av arbetsplats.

Utan ett krav på uppenbarhet, kan det antas att fler fall än i dag där det är visat att den bötfällde har uppvisat tredska vid försöken att driva in böteskulden kan bli föremål för en talan om förvandling. Utöver de mer tydliga fallen av skenmanövrer som angavs i de ursprungliga förarbetena, bör ett slopande av uppenbarhetskravet kunna innebära att gäldenärens agerande kopplat till själva utmättningsförfarandet ges en större betydelse. Om gäldenären vägrar att svara på frågor och i övrigt medverka till att klarlägga sina ekonomiska förhållanden i kontakterna med Kronofogdemyndigheten, bör det ofta anses att en tredsksituation föreligger. Utifrån behovet av att upprätthålla bötesstraffets trovärdighet

anser vi att det är rimligt att sådan form av tredska kan leda till att böterna förvandlas till fängelse. Vi föreslår därför att uppenbarhetsrekvisitet tas bort.

Att det hittills uppställts ett uppenbarhetskrav torde ha inneburit att möjliga fall av tredska inte dokumenterats eller utretts vidare under utmättningsförfarandet, eftersom det inte förutsetts att det skulle kunna göras uppenbart att tredska förelåg. Slopandet av uppenbarhetskravet torde därför innebära att det ställs större krav på Kronofogdemyndigheten att utreda de bakomliggande förhållandena till att böter inte har kunnat drivas in.

När det sedan gäller den andra gruppen bötesgäldenärer som kan bli föremål för bötesförvandling, de som omfattas av kravet på att *förvandling annars ska vara av särskilda skäl påkallad från allmän synpunkt*, kan konstateras att kravet på ”särskilda skäl” medför att tillämpningen blir förhållandevis restriktiv. Detta är också något som lagstiftaren avsåg när bestämmelsen infördes – att omständigheterna skulle vara speciella och att en underlåten reaktion från samhällets sida skulle framstå som stötande för den allmänna rättskänslan.

HD har nyligen prövat frågan om när det kan anses vara av särskilda skäl påkallat från allmän synpunkt att förvandla böter¹⁰² (se avsnitt 16.4.2.3 där beslutet återges). Målet gällde endast penningböter för brott där fängelse inte ingick i straffskalan. Det gällde därtill ett förhållandevis begränsat belopp och en person som inte återfallit efter det att talan om förvandling hade aktualiserats. Vi bedömer inte att HD:s beslut har begränsat tillämpningen av förvandlingsregeln på ett sådant sätt att det påkallar några initiativ från lagstiftarens sida, utan att det är en rimlig tillämpning av den gällande lagstiftningen.

För att bredda tillämpningen av förvandlingsinstitutet skulle det kunna övervägas att utmönstra kravet på särskilda skäl. En sådan förändring skulle dock enligt vår bedömning vara för långtgående. Det kan nämligen sägas att det alltid är påkallat från allmän synpunkt att tillse att obetalda böter som inte kan betalas genom indrivning blir verkställda på annat sätt. Som anförts i det föregående finns det dock starka skäl som talar emot att det införs någon mer generell möjlighet att förvandla obetalda bötesstraff till fängelse, bl.a. att det inte är rimligt att placera personer som har gjort sig skyldiga till ringa brottslighet i fängelse endast av den

¹⁰² Högsta domstolens beslut den 15 februari 2012 i mål Ö 4728-10.

anledningen att deras betalningsförmåga brister. Kravet på särskilda skäl för att besluta om bötesförvandling i andra fall än där den bötfällda uppvisat tredska tillgodoser detta önskemål. Detta krav bör därför inte utmönstras.

Sammantaget gör vi bedömningen att det i 15 § första stycket BvL föreskrivna kravet att det för förvandling ska ske ska vara *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna bör tas bort, men att förutsättningarna för förvandling av böter i övrigt inte bör utvidgas.

Mot bakgrund av den ringa tillämpningen av förvandlingsinstitutet överväger vi nedan i avsnitt 16.4.6.7 om själva tillämpningen av lagstiftningen kan effektiviseras och göras mer konsekvent.

16.4.6.5 Bör böter kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse?

Vår bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som kan användas som tilläggsstraff till villkorligt fängelse.

Flera av de skäl som vi i föregående avsnitt har ansett tala emot en utvidgning av tillämpningsområdet för bötesförvandling, hänger samman med att böterna förvandlas till just fängelse som verkställs i anstalt. Böter är den mildaste sanktionen i påföljdssystemet och fängelse den strängaste. Även det kortaste fängelsestraff som kan dömas ut, fängelse i 14 dagar, anses mer ingripande än högsta möjliga antal dagsböter. I de fall då ett rent bötesstraff förvandlas till fängelse, påförs den bötfällda därmed en betydligt mer ingripande påföljd än vad straffvärdet i sig motiverar. Repressionsökningen betingas inte av brottets allvar utan av den dömdes bristande betalningsvilja eller betalningsförmåga.

Som vi har anfört i våra allmänna utgångspunkter i kapitel 7 bör hela påföljdssystemet vägledas av en humanitetsprincip. I möjligaste mån bör fängelse undvikas om det finns något annat tillräckligt ingripande och trovärdigt alternativ att tillgå. Enligt våra direktiv ska också en allmän inriktning på vårt arbete vara att minska användningen av korta fängelsestraff.

När förvandlingsstraffet infördes fanns inte de förhållandevis ingripande alternativ till frihetsberövande påföljder som finns i dagens påföljdssystem. Det bör därför övervägas om något av dessa alternativ kan användas vid bötesförvandling.

Vad som i första hand finns anledning att överväga är om förvandling kan ske till någon av de tilläggssanktioner som ett villkorligt fängelsestraff enligt vad vi har föreslagit i kapitel 9 och 11 ska kunna förenas med, dvs. samhällstjänst, övervaknings- och kontrollsanktion, vård- eller påverkanssanktion, kontraktsvård eller hemarrest.

En förvandling av böter till någon av dessa sanktioner skulle visserligen också innebära en repressionsökning i förhållande till det ursprungliga bötesstraffet. Repressionsökningen skulle dock vara mindre än i dag, då steget ju tas direkt från böter till ovillkorligt fängelse. Steget skulle därutöver kunna minimeras genom att den sanktion som bötesstraffet förvandlas till straffmäts på ett sådant sätt att ingripandegraden mer motsvarar den hos det ursprungliga bötesstraffet. Exempelvis skulle antalet timmar samhällstjänst kunna sättas lägre än de 40 timmar som ska utgöra minimiantal när samhällstjänst utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Som redovisats i avsnitt 16.4.3.2 föreslog Straffsystemkommittén att förvandling av böter i första hand skulle ske till samhällstjänst och i andra hand till elektronisk intensivövervakning. Enligt förslaget skulle böter även kunna förvandlas till kontraktsvård, om förutsättningarna för sådan vård var uppfyllda. Förslaget möttes av stark kritik under remissbehandlingen, även om samtidigt ett antal remissinstanser tillstyrkte det. Kritiken avsåg framförallt att den grupp som undandragit sig böter knappast skulle medverka till samhällstjänst. En annan synpunkt var att samhällstjänst inte skulle vara en adekvat eller tillräckligt avskräckande påföljd i förvandlingssituationerna.

Alla sanktioner utom böter och fängelse i anstalt förutsätter i någon mån den dömdes medverkan. Det förhållandet att de alternativa sanktionerna i större eller mindre utsträckning bygger på den dömdes medverkan, innebär att det i ett system där böter kan förvandlas till en sådan sanktion kommer att uppkomma fall där inte heller den nya sanktionen genomförs. Efter det att bötesstraffet förvandlats till t.ex. samhällstjänst eller hemarrest skulle det i sådana situationer – för att tillse att verkställighet verkligen åstadkoms – krävas ytterligare en process, där den nya sanktionen i

sin tur får förvandlas till fängelse. I vart fall i de fall där bötesförvandling motiveras av att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna kan det inte uteslutas att sådana situationer kommer att bli förhållandevis vanligt förekommande. Det kan ifrågasättas om bristande verkställighet av böter motiverar att resurser hos rättsväsendet tas i anspråk i den utsträckning som i så fall kommer att krävas.

Om böter ska kunna förvandlas till någon annan sanktion än fängelse, måste vidare övervägas vilken sanktion eller vilka sanktioner som ska kunna komma i fråga. Ett synsätt skulle kunna vara att böter, i enlighet med vad Straffsystemkommittén föreslog, i första hand ska förvandlas till samhällstjänst och i andra hand till hemarrest. Vad som emellertid talar emot en sådan ordning är att både samhällstjänst och hemarrest förutsätter en bedömning av den bötfälldes förutsättningar att fullgöra sanktionen. För att – så långt möjligt – undvika ytterligare processer i anledning av förvandlingsstraffet, bör det inte finnas möjlighet att förvandla böter till samhällstjänst eller hemarrest om den bötfällda redan på förhand inte kan anses ha förutsättningar att fullgöra en sådan sanktion. Om inte någon av sanktionerna kan antas bli fullgjord, skulle bötesstraffet därmed trots allt få förvandlas till fängelse. Den bötfälldes personliga och sociala förhållanden, såsom arbetsförmåga och tillgång till bostad, skulle därmed bli avgörande för om böterna ska ersättas med fängelse eller med någon mindre ingripande sanktion.

Ett sätt att undvika den nu beskrivna effekten är att ge domstolen möjlighet att välja mellan samtliga de sanktioner som kan utgöra tilläggssanktioner till villkorligt fängelse, dvs. även vård- eller påverkanssanktion, övervaknings- och kontrollsanktion samt kontraktsvård. Det skulle dock innebära att varje ärende om bötesförvandling skulle behöva föregås av en prövning av vilken sanktion som är lämpligast för den bötfälldes vidkommande. En sådan prövning torde förutsätta att personutredning inhämtas. Även mot bakgrund av detta kan det ifrågasättas om bristande verkställighet av böter motiverar att rättsväsendets resurser tas i anspråk i den utsträckning som i så fall skulle behövas.

Sammantaget kan konstateras att vissa av invändningarna mot en utvidgad bötesförvandling visserligen skulle tappa i styrka om det infördes en möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som ska kunna utgöra tilläggssanktioner till villkorligt fängelse, men att en sådan möjlighet skulle leda till att rätts-

väsentets resurser tas i anspråk på ett sätt som framstår som omotiverat i förhållande till den begångna brottsligheten. Vi gör därför bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet att förvandla böter till någon av de sanktioner som ska kunna utgöra tilläggsanktioner till villkorligt fängelse.

16.4.6.6 Bör böter kunna förvandlas till villkorligt fängelse?

Vårt förslag: Böter ska inte kunna förvandlas till villkorligt fängelse.

Enligt de förslag vi lämnar i kapitel 9 ska kortare fängelsestraff som regel dömas ut villkorligt. Det villkorliga fängelsestraffet ska förenas med tilläggsanktioner som står i rimlig proportion till det utmätta fängelsestraffets längd. Fängelsestraffet villkoras av att den dömda fullgör tilläggsanktionen och inte begår brott under prövotiden. Endast om fängelsestraffet uppgår till ett år eller mer eller om det inte finns tilläggsanktioner som på ett trovärdigt sätt kan reagera på att den dömda har återfallit i brott, ska ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut.

I 15 § BvL anges att böter under vissa förutsättningar ska förvandlas till *fängelse*. Förvandlingsstraffet ska enligt samma bestämmelse bestämmas till *fängelse* i lägst 14 dagars och högst tre månader. En bestämmelse av motsvarande innebörd finns i 25 kap. 8 § brottsbalken, där det föreskrivs att böter som inte betalas in får förvandlas till *fängelse* i lägst fjorton dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen. Om inte någon ändring görs i dessa bestämmelser, innebär våra förslag i kapitel 9 att rätten ges möjlighet att besluta att ett förvandlingsstraff för böter (i likhet med andra fängelsestraff) ska vara villkorligt. Det finns därmed anledning att överväga hur förvandlingsinstitutet bör förhålla sig till systemet med villkorligt fängelse.

Utifrån vissa utgångspunkter skulle en ordning där böter kan förvandlas till villkorligt fängelse vara en lämplig utveckling. Som anförs i föregående avsnitt skulle flera av de invändningar som finns mot förvandlingsinstitutet tappa i styrka om det ges möjlighet att förvandla böter till något annat än ett ovillkorligt fängelsestraff. Ett villkorligt fängelsestraff med en tilläggsanktion utmätt i förhållande till fängelsestraffets längd skulle enligt vår

bedömning utgöra en tillräckligt ingripande sanktion för att ersätta obetalda böter.

Systemet med villkorligt fängelse kan dock knappast tillämpas på samma sätt vid bötesförvandling som i andra fall. Enligt våra överväganden i kapitel 9 ska ett villkorligt fängelsestraff på högst tre månader som huvudregel förenas med dagsböter, om inte återfallssituationen är sådan att en mer ingripande sanktion är motiverad. Det skulle dock knappast framstå som trovärdigt, eller för den delen ens vara lämpligt, om ett obetalt bötesstraff förvandlas till villkorligt fängelse med böter som tilläggssanktion. En förutsättning för att villkorligt fängelse ska kunna utgöra förvandlingsstraff för böter är därför att böter inte kan användas som tilläggssanktion vid förvandlingsstraff.

En möjlighet att förvandla böter till villkorligt fängelse är emellertid inte heller med en sådan särreglering fri från invändningar. I likhet med vad som i föregående avsnitt anförts när det gäller möjligheten att förvandla böter till någon av de övriga tilläggssanktioner som ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med, skulle en förvandling till villkorligt fängelse riskera att föranleda ytterligare processer för att den dömde inte genomför den tilläggssanktion som beslutas. Dessutom skulle varje förvandlingsprocess kräva en bedömning av vilken tilläggssanktion som skulle väljas i det enskilda fallet, grundat på den bötfälldes personliga förhållanden. Om ett bötesstraff förvandlas till villkorligt fängelse uppstår därtill frågan om det ska finnas möjlighet att besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt om den bötfällda återfaller i brott under prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Systemet för bötesförvandling skulle därmed bli dels resurskrävande, dels något tungrovt.

Enligt vår bedömning är nackdelarna med en ordning där det kan beslutas att förvandlingsstraff för böter ska vara villkorliga betydande. Ordningen med bötesförvandling är därtill så särpräglad att den inte låter sig inordnas i ett system med villkorligt fängelse. Vi föreslår därför att böter bara ska kunna förvandlas till ovillkorligt fängelse.

16.4.6.7 Kan verkställigheten av böter i övrigt effektiviseras genom en mer konsekvent tillämpning av dagens lagstiftning?

Vår bedömning: Frågan om bötesförvandling bör kunna ges en högre prioritet hos ansvariga myndigheter.

Det bör ske ett aktivt samrådsförfarande mellan Kronofogdemyndigheten och Åklagarmyndigheten gällande förutsättningarna för bötesförvandling.

Genom tydligare riktlinjer kan Kronofogdemyndigheten förbättra processen att sälla ut ärenden där bötesförvandling kan komma i fråga.

Våra överväganden hittills har lett till bedömningen att möjligheten att förvandla obetalda böter endast bör utvidgas i begränsad omfattning, genom att det inte längre ska krävas att det är *uppenbart* att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna. Vidare har vi gjort bedömningen att det inte bör införas någon möjlighet att förvandla bötesstraff till någon annan sanktion än ovillkorligt fängelse. Förutsättningarna för bötesförvandling kommer därmed inte att förändras på något mer avgörande sätt. Frågan som då bör ställas är om det finns andra vägar att effektivisera verkställigheten av bötesstraff som inte har kunnat verkställas genom uppörd eller indrivning.

Regleringen i BvL innebär, även med den ändring vi föreslår, att möjligheten till bötesförvandling är begränsad och att den omfattar långt ifrån alla böter som inte kunnat drivas in. Som anförts inledningsvis i detta avsnitt kan det dock ifrågasättas om gällande lagstiftning tillämpas på ett konsekvent sätt – mot bakgrund av det mycket ringa antal ärenden om bötesförvandling som överlämnas till åklagare varje år. Detta gäller inte bara i situationer där den bötfällda vidtar aktiva åtgärder för att indrivning inte ska kunna ske, utan även när en och samma person fortsätter att göra sig skyldig till bötesbrottslighet trots att hans eller hennes ekonomiska förhållanden är sådana att bötesbeloppen inte kan drivas in. I den första situationen – när den bötfällda av tredska underlåtit att betala böterna – föreslår vi som sagt en viss utvidgning av tillämpningsområdet genom att uppenbarhetsrequisitet tas bort. I sådana situationer borde själva ändringen leda till en något större tillämpning av förvandlingsinstitutet. Enligt vår bedömning borde

dock rimligen fler fall än i dag kunna bli föremål för förvandling på grund av att det av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt, även utan att det nuvarande tillämpningsområdet utvidgas. Att så många som 14 030 personer var restförda hos Kronofogdemyndigheten för tre böteskulder eller fler varav 574 personer var restförda för tio böteskulder eller fler,¹⁰³ talar för att en konsekvent tillämpning av reglerna skulle kunna öka andelen som blir föremål för bötesförvandling.

Även utan att det behöver anläggas ett mer strängt synsätt än vad dagens lagstiftning ger uttryck för vad gäller behovet av bötesförvandling, framstår det från flera utgångspunkter som olyckligt att lagstiftningen tillämpas i mindre utsträckning än vad som synes ha varit avsikten när den infördes. För det första bör en allmän utgångspunkt vara att lagstiftningen ska få det genomslag som lagstiftaren har avsett. Att förvandlingsinstitutet – såvitt går att bedöma – inte tolkas eller tillämpas på ett konsekvent sätt leder dessutom till en orättvis ordning, där några få personer om året blir föremål för bötesförvandling trots att det uppenbarligen bland det stora antalet icke verkställda böter måste finnas ett betydande antal fall där omständigheterna är liknande men där någon förvandling aldrig aktualiseras. En sådan ordning kan inte anses vara förenlig med kraven på rättssäkerhet och likabehandling.

Vi har tidigare i detta avsnitt gjort bedömningen att möjligheten till bötesförvandling inte bör avskaffas. Denna bedömning grundas bl.a. på att förvandlingsinstitutet har fördelar då det är ägnat att motverka uppkomsten av en s.k. bötesimmun grupp och då det kan bidra till att öka förutsättningarna för att använda böter som påföljdsform. För att dessa fördelar ska uppstå, och systemet med bötesförvandling därmed över huvud taget ska fylla en funktion, krävs dock att regelverket tillämpas på ett mer konsekvent sätt än i dag. Vårt förslag att utmönstra uppenbarhetsrequisiten såvitt avser tredskande bötesgäldenärer kan sägas vara ett steg i riktning mot att åstadkomma större konsekvens i tillämpningen.

Enligt vår uppfattning skulle därtill tillämpningen bli än mer konsekvent och leda till fler avgöranden, om frågan fick en högre prioritet hos de myndigheter som har att tillämpa systemet.

En sådan prioritering skulle kunna uppnås t.ex. genom ett aktivt samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten, som skulle kunna leda till en större samsyn när det gäller

¹⁰³ Per den 29 december 2011 enligt uppgift från Kronofogdemyndigheten, se avsnitt 16.4.6.2 ovan.

frågan om i vilka situationer ett indrivningsärende bör överlämnas till åklagare. Ett samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten skulle också öka konsekvensen och enhetligheten i tillämpningen, särskilt vad gäller de frågor som innefattar eller tangerar straffrättsliga bedömningar. Ett sådant samråd bör ske på både lokal och central nivå. Att det skulle ske ett sådant samrådsförfarande var också något som lagstiftaren förutsatte när den nuvarande regleringen infördes (se avsnitt 16.4.2.3).

Därutöver gör vi den bedömningen att frågan om bötesförvandling kan ges en högre prioritet hos Kronofogdemyndigheten. Genom exempelvis tydligare riktlinjer till de handläggare som arbetar med utmätning och upprättar en utredningsrapport när det saknas förutsättningar för utmätning av böteskulden om i vilka fall bötesförvandling kan komma i fråga, torde det kunna komma till stånd en mer konsekvent tillämpning av regelverket.

Det kan naturligtvis resas invändningar mot att myndigheterna ska öka prioriteringen av frågan om bötesverkställighet. Det finns ju andra delar av Kronofogdemyndighetens och Åklagarmyndighetens verksamheter som är av större betydelse såväl för samhällsekonomin och rättsordningen som för enskilda. Mot bakgrund av vad som sägs i våra direktiv och med hänvisning till vad som tidigare sagts om vikten av att den lagstiftning som finns också tillämpas i enlighet med lagstiftarens avsikter, finner vi dock starka skäl att förespråka en ökad prioritering av frågan.

Det framstår därför som angeläget att – som vi anför ovan – frågan om bötesförvandling prioriteras högre än i dag av ansvariga myndigheter, att det sker ett samrådsförfarande mellan Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten samt att Kronofogdemyndigheten utarbetar tydligare riktlinjer för sin verksamhet som gör att sällningen av tänkbara förvandlingsfall sker mer i enlighet med vad lagstiftaren avsett. Det gäller såväl de s.k. tredskofallen – oavsett om uppenbarhetsrequisitet tas bort eller inte – som de fall då förvandling av särskilda skäl kan anses vara påkallad ur allmän synpunkt.

16.5 Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse

16.5.1 Inledning

Våra förslag gällande villkorligt fängelse berör även frågan om hur obetalda böter ska hanteras

Vi har i kapitel 9 föreslagit att de påföljder som enligt nuvarande lagstiftning utgör alternativ till fängelse – villkorlig dom och skyddstillsyn – ska ersättas av villkorligt fängelse. Våra förslag innebär att det ska föreligga en presumtion för att besluta att fängelsestraff som understiger ett år ska vara villkorliga. Ett skäl att bryta presumtionen kan vara att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott som föranlett annan påföljd än böter. Villkorligt fängelse ska förenas med en tilläggsanktion. Ingripandegraden i tilläggsanktionen ska bestämmas utifrån det villkorliga fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Villkorligheten i det villkorliga fängelsestraffet ska bestå i dels att den dömde avhåller sig från att begå brott under en prøvotid, dels att han eller hon fullgör eller underkastar sig den beslutade tilläggsanktionen. I den mån den dömde inte uppfyller dessa villkor brister det således i verkställigheten av det villkorliga fängelsestraffet.

I enlighet med vad vi har föreslagit i kapitel 9.5.6 ska dagsböter väljas som tilläggsanktion, om det utgör en tillräckligt ingripande sanktion med hänsyn till fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet. Som utgångspunkt har vi angett att villkorliga fängelsestraff på högst tre månader ska kunna förenas med dagsböter. Om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott på ett sätt som bör beaktas i sammanhanget, förutsätts dock en mer ingripande tilläggsanktion än böter.

Vi har i kapitel 12 övervägt vilka åtgärder som bör kunna vidtas om den dömde inte fullgör den tilläggsanktion som ett villkorligt fängelsestraff har förenats med. Hanteringen av bristande betalning av böter som tilläggsanktion har emellertid inte övervägts i det sammanhanget, då vi ansett den frågan vara så nära anknuten till frågan om bristande verkställighet av böter som självständig påföljd att den bör övervägas i samband med övriga frågor om böter.

Vi har i avsnitt 12.8.2 angett som utgångspunkt att ett villkorligt fängelsestraff, på samma sätt som andra påföljder, måste verkställas fullt ut. Som beskrivits ovan består en del av verkställigheten att den dömde fullgör den tilläggsanktion som det villkorliga

fängelsestraffet har förenats med. För att trovärdigheten för villkorligt fängelse som påföljd ska kunna upprätthållas, krävs det därför att det leder till konsekvenser för den dömde om han eller hon inte fullgör tilläggsstraffet inom prövotiden.

När det gäller bristande verkställighet av andra tilläggsstraff än böter, har vi i avsnitt 12.8.3.3 gjort bedömningen att det i första hand bör bli aktuellt att meddela den dömde en varning, eventuellt i kombination med en förlängning av prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Om varningen inte får till följd att tilläggsstraffet fullgörs, eller om en varning på förhand inte kan antas leda till ett fullgörande, ska det övervägas om tilläggsstraffet kan bytas ut mot någon annan straff. I sådana fall ska i första hand väljas en tilläggsstraff av motsvarande ingripandegrad som den som det villkorliga fängelsestraffet ursprungligen förenades med. Om det inte finns förutsättningar att ersätta tilläggsstraffet med en lika ingripande straff, ska den i andra hand bytas ut mot en straff som är mer ingripande. I sista hand, om det inte finns någon tillräckligt ingripande straff att tillgå, får det beslutas att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Den fråga vi nu har att överväga är vilken reaktion som bör följa för det fall att den som dömts till villkorligt fängelse i förening med dagsböter brister i verkställighet genom att inte betala bötesbeloppet.

Nuvarande reglering avseende villkorlig dom och skyddstillsyn som förenats med dagsböter

I dagens påföljdssystem kan såväl villkorlig dom som skyddstillsyn förenas med dagsböter. Dagsböterna är då att anse som en självständig påföljd. Ett undanröjande av den villkorliga domen eller skyddstillsynen påverkar inte skyldigheten att utge dagsböterna och underlåten betalning av bötesbeloppet anses inte innebära att den dömde missköter den villkorliga domen eller skyddstillsynen.¹⁰⁴ Bötesstraffet är alltså helt fristående från den villkorliga domen respektive skyddstillsynen. För verkställigheten av bötesstraffet gäller regleringen i BvL, vilket innebär att den dömde, om han eller hon inte frivilligt betalar det bötesbelopp som dömts ut, blir föremål för indrivning. Om inte heller indrivning leder till full betalning kan böterna förvandlas till fängelse, om förutsättningarna i 15 § BvL är uppfyllda.

¹⁰⁴ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentaren till 30 kap. 8 §.

Böternas ställning när de döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse

Det system som vi har föreslagit i kapitel 9 innebär att dagsböter ska kunna utgöra en tilläggssanktion till villkorligt fängelse. Sådana böter kommer inte att utgöra en självständig påföljd utan blir en del av det villkorliga fängelsestraffet. Om det vid återfall i brott beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, kommer därmed skyldigheten att betala böterna, på samma sätt som skyldigheten att fullgöra andra tilläggssanktioner, att bortfalla. Om den dömde betalar bötesbeloppet har han eller hon delvis verkställt det villkorliga fängelsestraffet, vilket innebär att det endast bör kunna beslutas att en del av straffet ska verkställas i anstalt vid ett eventuellt återfall inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet. Det blir därmed inte givet att böter som döms ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska omfattas av samma verkställighetsreglering som böter som självständig påföljd.

16.5.2 Obetalda böter kan inte likställas med andra tilläggssanktioner som inte fullgörs

<p>Vår bedömning: Obetalda böter bör inte hanteras på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs.</p>

Med utgångspunkten att ett villkorligt fängelsestraff ska vara villkorat av att den dömde fullgör den tilläggssanktion som straffet förenas med, kan det hävdas att det vore mest följdriktigt att behandla böter som inte betalas på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs. Med en sådan reglering skulle det förhållandet att den dömde inte betalar böterna inom en viss tid kunna föranleda varning, en förlängd prøvotid, ändrade tilläggssanktioner och i sista hand beslut om att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. För den som, trots att varning meddelats, inte betalar bötesbeloppet skulle därmed böterna kunna ersättas med t.ex. samhällstjänst, övervaknings- och kontrollsanktion eller hemarrest. Om inte någon annan tilläggssanktion än böter kan komma i fråga, eller om den dömde inte heller fullgör en sanktion som böterna har ersatts med, får det beslutas att det ursprungligen utdömda villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

En fråga som måste ställas är dock vid vilken tidpunkt den dömde ska anses ha brutit i verkställighet. Nuvarande reglering i BvL innebär att betalning av böter i första hand ska ske frivilligt till RPS genom uppbörd. Om uppbörd inte leder till full betalning lämnas ärendet över till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Huruvida betalning kan erhållas genom indrivning beror på om det finns några utmättningsbara tillgångar. Om böterna inte kan drivas in ska de, om förutsättningarna i 15 § BvL är uppfyllda, förvandlas till fängelse. Indrivningsåtgärderna avslutas – i vart fall formellt – först när böterna är preskriberade – fem år från det att domen vunnit laga kraft.

Om underlåtenhet att betala böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse helt ska jämföras med bristande verkställighet såvitt avser andra tilläggsstraff, bör sådana böter inte rimligen omfattas av bestämmelserna om indrivning och bötesförvandling. Böterna bör således aldrig bli föremål för indrivning, utan efter det att betalningsfristen för frivillig betalning har passerats bör RPS i stället rapportera till Kriminalvården om den bristande verkställigheten. Därefter får det ankomma på Kriminalvården att vidta åtgärder i anledning av den bristande verkställigheten, på samma sätt som när andra tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte fullgörs.

Det kan finnas skäl för en ordning av det nu skisserade slaget. För det första framstår det som naturligt att behandla böter på samma sätt som andra tilläggsstraff. Innebörden av det villkorliga fängelsestraffet blir tydligt om det villkoras av att böterna betalas, på samma sätt som det villkoras av att t.ex. samhällstjänsten fullgörs. Villkorligt fängelse med böter kan därmed uppfattas som en konsekvent och förhållandevis ingripande påföljd.

Som beskrivits i tidigare avsnitt i detta kapitel kan möjligheten att förvandla självständiga bötesstraff till fängelse kritiseras på den grunden att påföljden efter förvandlingen blir mer ingripande än vad brottslighetens straffvärde motiverar. Motsvarande invändning kan inte göras vid beslut om att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt på grund av att de böter som utgör tilläggsstraff inte har betalats. Det förhållandet att det har dömts ut ett villkorligt fängelsestraff innebär att rätten har gjort bedömningen att brottslighetens straffvärde motiverar fängelse, men att det finns förutsättningar att privilegiera den dömde genom att besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Om den dömde inte har betalat de böter som det villkorliga fängelsestraffet har förenas med och

det föranleder ett beslut om verkställighet i anstalt, innebär det då inte att straffet blir strängare än vad straffvärdet motiverar.

Det finns dock starka skäl som talar emot att bristande betalning av sådana böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse generellt leder till att böterna ersätts med en annan tilläggssanktion eller till att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt.

Om rapportering av den bristande betalningen ska ske redan då betalningsfristen för uppbörd har passerats – dvs. utan att några indrivningsförsök har genomförts – kommer obetalda böter med största sannolikhet att leda till ett stort antal processer om bristande verkställighet. I varje sådan process måste det göras en bedömning av huruvida böterna kan ersättas med någon annan tilläggssanktion eller om det – som sistahandsalternativ – bör beslutas om verkställighet i anstalt. På samma sätt som om böter som självständig påföljd mer generellt skulle förvandlas till fängelse vid bristande betalning, riskerar ett strikt upprätthållande av en princip om att obetalda böter som tilläggssanktion måste föranleda en reaktion, i förlängningen att leda till ett stort antal korta fängelsestraff. Detta är något som vi enligt våra direktiv ska motverka.

Därtill kommer att det finns en grundläggande skillnad mellan böter och andra tilläggssanktioner. Övriga tilläggssanktioner bygger i någon mån på att den dömda medverkar frivilligt vid genomförandet. För att trovärdigheten i systemet ska upprätthållas måste det därför, som yttersta konsekvens för den som vägrar medverka, finnas möjlighet att besluta om en verkställighetsform som kan genomdrivas tvångsvis, dvs. att det villkorliga fängelsestraffet ska avtjänas i anstalt. Böter avviker från övriga tilläggssanktioner genom att dessa i de flesta fall kan drivas in tvångsvis. Det finns ett exekutionsväsende som har till uppgift att säkerställa verkställigheten av böter då det finns tillgångar att betala dem med. Därmed framstår det som såväl onödigt som ologiskt att hantera obetalda böter på samma sätt som andra tilläggssanktioner som inte fullgörs, dvs. att inte använda sig av de goda möjligheter till tvångsvis verkställighet som finns och som i de flesta fall leder till resultat. Det kan dessutom uppfattas som förvirrande med ett system som föreskriver en ordning för hanteringen av obetalda böter som självständig sanktion och en helt annan för hanteringen av obetalda böter som tilläggssanktion vid villkorligt fängelse.

Sammantaget finner vi att invändningarna mot att hantera obetalda böter på samma sätt som andra tilläggsanktioner är så tungt vägande att detta alternativ inte bör väljas.

16.5.3 Böter som tilläggsanktion kan inte fullt ut likställas med böter som dömts ut som självständig påföljd

Vår bedömning: Böter som tilläggsanktion till villkorligt fängelse bör inte i verkställighetshänseende fullt ut likställas med böter som döms ut som självständig påföljd.

Ett annat sätt att hantera obetalda böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse är att i verkställighetshänseende helt likställa sådana böter med böter som självständig påföljd. Det skulle innebära att all verkställighet av böter får hanteras enligt BvL. Bötesbelopp som inte betalas frivilligt genom uppbörd ska därmed lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning och för det fall att böterna inte kan drivas in får det övervägas om förutsättningarna för att förvandla dem till fängelse är uppfyllda.

Det framstår på många sätt som en logisk ordning att behandla alla typer av böter på samma sätt i verkställighetshänseende och att därvid utnyttja det system för tvångsvis verkställighet av böter som redan finns. Som framförts i tidigare avsnitt är det i dag en mycket stor del av alla ålagda böter som flyter in genom uppbörd och indrivning. En användning av regleringen i BvL även för verkställighet av böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse kan därmed antas bli mer effektivt än om det system för hantering av bristande verkställighet som gäller för andra tilläggsanktioner skulle tillämpas.

En hantering enligt BvL förefaller inte heller medföra några större problem, så länge indrivningen får till följd att böterna faktiskt flyter in inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet. I sådana fall leder den tvångsvisa verkställigheten till att tilläggsanktionen blir fullgjord inom prövotiden.

Problem uppstår dock för det fall att böterna inte kan drivas in inom prövotiden.

Nuvarande reglering i BvL och indrivningslagen innebär att indrivningsåtgärder avseende böter kan vidtas till dess att böterna preskriberas, vilket enligt regleringen i 35 kap. 7 § BrB sker fem år

efter det att den dom i vilken de dömdes ut vann laga kraft. Våra förslag i kapitel 9 innebär emellertid att tilläggsstraffet till villkorligt fängelse ska fullgöras inom prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet, vilken enligt huvudregeln ska uppgå till två år. Om inte böterna har betalats genom uppbörd eller indrivning inom två år från lagakraftvunnen dom, brister det därmed i verkställighet av det villkorliga fängelsestraffet.

Det skulle naturligtvis kunna föreskrivas att indrivningsåtgärder avseende böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte får fortgå efter det att prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet har löpt ut. På så sätt skulle kopplingen mellan det villkorliga fängelsestraffet och de som tilläggsstraff beslutade böterna upprätthållas. En sådan reglering skulle dock inte lösa den grundläggande frågan om vilka åtgärder som ska kunna vidtas i anledning av att böterna inte har betalats inom prøvotiden.

Ett sätt att lösa sistnämnda fråga skulle kunna vara att ålägga Kronofogdemyndigheten en obligatorisk skyldighet att något före det att prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet har löpt ut anmäla till åklagare att böterna inte har kunnat drivas in, så att denne kan överväga att väcka talan om bötesförvandling. En sådan ordning skulle dock innebära att den tid under vilken indrivning kan pågå skulle bli relativt kort – betydligt kortare än vad som gäller för indrivning av böter som dömts ut som självständig påföljd – vilket skulle få till följd att indrivningssystemets fördelar inte kan utnyttjas fullt ut.

Därtill kommer att tillämpning av bötesförvandlingsinstitutet är förenat med svårigheter när det gäller böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse. Enligt 15 § BvL ska böter – om förutsättningarna för bötesverkställighet är uppfyllda – förvandlas till (ovillkorligt) fängelse mellan 14 dagar och tre månader. Enligt våra förslag ska böter som utgångspunkt användas som tilläggsstraff till villkorliga fängelsestraff som uppgår till högst tre månader. Det förslag vi lämnar utesluter dock inte att böter i undantagssituationer får utgöra tilläggsstraff även vid längre fängelsestraff än så. Det förhållandet att böterna utgör tilläggsstraff till det villkorliga fängelsestraffet talar för att förvandling bör ske till ett fängelsestraff av motsvarande längd som det villkorliga fängelsestraffet. Det skulle emellertid innebära att det villkorliga fängelsestraffet i sig inte får något självständigt värde i förvandlingssituationen. Om förvandlingsstraffet däremot bestäms till en kortare tid än det villkorliga fängelsestraffet, uppstår frågan

vad som gäller för den resterande delen av det villkorliga fängelsestraffet. Ska det t.ex. kunna beslutas att denna del ska verkställas i anstalt för det fall att den dömda döms för brott som är begångna inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet?

Således kan konstateras att böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse inte heller fullt ut kan likställas med böter som döms ut som självständig påföljd i verkställighetshänseende.

16.5.4 Hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggsstraff till villkorligt fängelse

16.5.4.1 Böter som dömts ut som tilläggsstraff ska i första hand verkställas genom uppbörd och indrivning

Vårt förslag: Böter som dömts ut som tilläggsstraff till villkorligt fängelse ska i första hand verkställas genom uppbörd och indrivning i enlighet med bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:197). Genom ett tillägg till 35 kap. 7 § brottsbalken omfattar den femåriga preskriptionstiden för böter även sådana böter som dömts ut som tilläggsstraff till villkorligt fängelse.

De invändningar som kan riktas mot en reglering där böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse i verkställighetshänseende likställs med böter som självständig påföljd, grundas huvudsakligen på att bötesstraffets koppling till det villkorliga fängelsestraffet ställer krav på särregleringar såvitt avser dels den tid under vilken indrivning kan pågå, dels förutsättningarna för bötesförvandling. Samtidigt framstår det som mindre lämpligt att inte använda sig av de möjligheter till tvångsvis verkställighet av böter genom indrivning som redan finns och som i de flesta fall leder till resultat.

Det alternativ som därför bör övervägas är att låta böter som tilläggsstraff till villkorligt fängelse omfattas av BvL:s bestämmelser om uppbörd och indrivning, men att inte ge möjlighet att förvandla sådana böter till fängelse. En förutsättning för en sådan lösning är att det – trots att prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet enligt huvudregeln ska uppgå till två år – ges möjlighet till uppbörd och indrivning av böterna under fem år från det att domen har vunnit laga kraft. Detta kan åstadkommas genom att det i 35 kap. 7 § BrB anges att den femåriga preskriptionstiden

för böter även omfattar sådana böter som dömts ut som tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse.

I dagens system leder uppbornds- och indrivningsförfarandet i de flesta fall till att ålagda böter blir betalda. Så kan antas bli fallet även om motsvarande förfarande används för böter som döms ut som tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse. I de fall indrivningen inte leder till resultat, utgör indrivningsförfarandet i sig ett förhållandevis ingripande inslag i den bötfälldes livsföring.

Att under en femårsperiod utsättas för upprepade indrivningsförsök, vilka dessutom leder till en betalningsanmärkning, får anses utgöra en ingripande reaktion på brottslighet vars straffvärde inte är högre än att villkorligt fängelse med böter har kunnat väljas som påföljd. Det skulle därmed kunna hävdas att det inte bör krävas några ytterligare åtgärder från samhällets sida för det fall att vare sig uppörd eller indrivning leder till att bötesbeloppet betalas.

Enligt vår bedömning har ett sådant resonemang i de allra flesta fall fog för sig. Om det saknas möjlighet att driva in böter som utgör tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse för att den dömde saknar utmätningsbara tillgångar, bör i de allra flesta fall indrivningsförfarandet i sig anses tillräckligt ingripande för att det ska vara möjligt att avstå från att vidta ytterligare åtgärder i anledning av att böterna inte har betalats.

16.5.4.2 Böterna ska undanröjas om förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda

Vårt förslag: Om det inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet står klart att förutsättningarna för bötesförvandling enligt 15 § första stycket bötesverkställighetslagen (1979:197) är uppfyllda, ska rätten på talan av åklagare undanröja böterna och ersätta dem med en annan tilläggs-sanktion. Den nya tilläggs-sanktionen ska i första hand vara av motsvarande ingripandegrad som böterna. Om det inte finns möjlighet att förena det villkorliga fängelsestraffet med en sanktion av motsvarande ingripandegrad, ska en mer ingripande tilläggs-sanktion väljas. När den nya tilläggs-sanktionen bestäms ska beaktas om böterna till någon del har betalats.

Om böterna inte kan ersättas med någon annan tillräckligt ingripande tilläggs-sanktion, ska rätten besluta att det villkorliga

fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, till den del det inte kan anses verkställt genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats.

För att villkorligt fängelse med böter ska anses utgöra ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till ett ovillkorligt fängelsestraff, kan emellertid inte resonemanget ovan föras fullt ut. Enligt vår bedömning bör det, på samma sätt som när indrivningen av böter som självständig påföljd inte leder till resultat, i vissa situationer finnas en möjlighet att reagera ytterligare i anledning av de obetalda böterna. En sådan starkare reaktion bör bli aktuell om det redan under prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet kan konstateras att förutsättningarna för bötesförvandling hade varit uppfyllda enligt gällande ordning i BvL; dvs. om den bötfällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller om omständigheterna annars är sådana att en underlåten reaktion från samhällets sida framstår som stötande för den allmänna rättskänslan.

Som anförts i det föregående är det emellertid förenat med svårigheter att tillämpa bötesförvandlingsinstitutet för böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse, eftersom dessa redan är kopplade till det villkorliga fängelsestraffet. Den vidare hanteringen av de obetalda böterna bör därför i stället ske genom att det vidtas åtgärder inom ramen för det villkorliga fängelsestraffet.

Den åtgärd som i första hand bör komma i fråga är att böterna får bytas ut till någon annan tilläggssanktion. Den nya tilläggssanktionen bör då som utgångspunkt motsvara de ursprungligen utdömda böterna i ingripandegrad. I många fall torde detta emellertid inte vara möjligt, då böter enligt den rangordning som vi föreslagit i avsnitt 9.5 ska vara den minst ingripande tilläggssanktionen till villkorligt fängelse. Endast om det finns möjlighet att ersätta böterna med en vård- eller påverkanssanktion av relativt begränsat slag, kan ingripandegraden hos den nya sanktionen sägas motsvara böterna. Det bör därför finnas möjlighet att undanröja böterna och ersätta dem en mer ingripande sanktion, som t.ex. samhällstjänst eller hemarrest.

Enligt vårt förslag i avsnitt 12.8.3 ska det beslutas att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt om åtgärder såsom byte av tilläggssanktion inte kan vidtas, har vidtagits utan att ge avsedd verkan eller kan antas inte kommer att ge avsedd verkan. Det ska därutöver beslutas om verkställighet i anstalt om den dömde har åsidosatt sina åligganden i sådan utsträckning eller på

ett sådant sätt att andra åtgärder inte är tillräckliga. Motsvarande bestämmelser bör gälla såvitt avser böter som dömts ut som tilläggssanktion till villkorligt fängelse.

Vid valet av ny tilläggssanktion bör det sålunda – på samma sätt som i andra situationer där tilläggssanktioner beslutas – hänsyn tas till den dömdes förutsättningar att genomföra sanktionen. I vart fall om den dömden av tredska har underlåtit att betala böterna, torde det i många fall endast finnas förutsättningar att besluta om verkställighet av fängelsestraffet. Detta eftersom det inte kan antas att en tilläggssanktion som bygger på den dömdes frivilliga medverkan inte kommer att kunna verkställas.

Oavsett om böterna undanröjs och ersätts av någon annan tilläggssanktion eller om det beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, bör det komma den dömden tillgodo om han eller hon har betalat en del av böterna (genom antingen uppbörd eller indrivning). Om böterna byts ut mot en annan tilläggssanktion bör därför den nya sanktionen – i den mån det är möjligt – reduceras med hänsyn till erlagda böter. Vidare bör ett beslut om att ett villkorligt fängelsestraff ska verkställas i anstalt omfatta endast den del av det villkorliga fängelsestraffet som inte kan anses verkställd genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats.

Sammantaget föreslår vi därmed att böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse ska undanröjas och ersättas med en annan tilläggssanktion, om det inom prövotiden för det villkorliga fängelsestraffet står klart att förutsättningarna för bötesförvandling enligt 15 § BvL är uppfyllda. Om böterna inte kan ersättas med någon annan tillräckligt ingripande tilläggssanktion, ska det beslutas att det villkorliga fängelsestraffet – till den del det inte kan anses verkställt genom att prövotiden har förflutit eller genom att bötesbeloppet delvis har betalats – ska verkställas i anstalt.

16.5.4.3 Indrivningsåtgärder under lika lång tid som för andra böter

Vårt förslag: Om böterna inte undanröjs och ersätts av någon annan tilläggsanktion och det inte heller meddelas beslut om att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, ska indrivningsåtgärder kunna fortgå under lika lång tid som vid ett självständigt bötesstraff, dvs. som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet vann laga kraft.

Om böterna inte undanröjs och ersätts av någon annan tilläggsanktion inom prøvotiden och det inte heller inom den tiden beslutas att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, bör Kronofogdemyndigheten ha möjlighet att fortsätta att vidta indrivningsåtgärder under lika lång tid som vid ett självständigt bötesstraff, dvs. som längst till dess att fem år har förflutit sedan det villkorliga fängelsestraffet vann laga kraft. Vi föreslår därför ett tillägg till 35 kap. 7 § BrB av innebörd att den där angivna femåriga preskriptionstiden för böter ska omfatta även sådana böter som dömts ut som tilläggsanktion till villkorligt fängelse.

16.5.4.4 Beslut om undanröjande av böterna ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare

Vårt förslag: Beslut om byte av tilläggsanktion och beslut om verkställighet i anstalt ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare.

Om det finns anledning att anta att böter som utgör tilläggsanktion till villkorligt fängelse ska undanröjas och ersättas av någon annan tilläggsanktion eller att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, ska Kronofogdemyndigheten underrätta åklagare om detta förhållande.

Den nu föreslagna regleringen innebär att böter som dömts ut som tilläggsanktion till villkorligt fängelse, för det fall att det redan under prøvotiden för det villkorliga fängelsestraffet kan konstateras att förutsättningarna för bötesförvandling är uppfyllda, kommer att hanteras på ett sätt som till stor del överensstämmer med hanteringen av bristande verkställighet av andra tilläggsanktioner. Det talar för

att beslut om åtgärder i anledning av att bötesstraffet inte är betalt bör meddelas av samma organ som meddelar sådana beslut när andra tilläggssanktioner inte blir fullgjorda; dvs. att beslut om att böterna ska undanröjas och ersättas av en annan tilläggssanktion meddelas av övervakningsnämnd och att beslut om verkställighet i anstalt meddelas av domstol på talan av Kriminalvården (se närmare om detta i våra förslag i avsnitt 12.8.6).

Kriminalvården och övervakningsnämnden har emellertid inte i något annat avseende ansvar för verkställighet av böter, utan verkställigheten handhas under uppbördsförfarandet av RPS och under indrivningsförfarandet av Kronofogdemyndigheten. För det fall att det finns förutsättningar att förvandla böter som dömts ut som självständig påföljd till fängelse, ska Kronofogdemyndigheten anmäla detta förhållande till åklagaren, som har att väcka talan om bötesförvandling vid allmän domstol. Det framstår därmed som mindre lämpligt att den vidare hanteringen av obetalda böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse överläts på Kriminalvården och övervakningsnämnden. Vi föreslår därför att både beslut om byte av tilläggssanktion och beslut om verkställighet i anstalt ska meddelas av allmän domstol på talan av åklagare.

En annan skillnad i förhållande till vad som gäller när den dömde inte fullgör andra tilläggssanktioner är att det såvitt avser obetalda böter inte bör ges någon möjlighet att tilldela den dömde en varning. Detta hänger samman med att den dömde när ärendet hamnar hos åklagare och domstol redan har varit föremål för uppbörd och indrivning. Under uppbördsförfarandet har betalningspåminnelse utfärdats och indrivningsförfarandet har sannolikt omfattat flera försök att tvångsvis driva in bötesbeloppet. Varningsinstitutet får därmed anses överspelat.

För att de ärenden där det finns förutsättningar att undanröja böter som utgör tilläggssanktion till villkorligt fängelse och ersätta dem med en annan tilläggssanktion eller – i sista hand – att besluta att fängelsestraffet ska verkställas i anstalt ska komma till åklagarens kännedom, bör det åläggas Kronofogdemyndigheten att underrätta åklagaren när det finns anledning att anta att sådana åtgärder ska vidtas. En sådan underrättelse bör kunna ske på motsvarande sätt som när Kronofogdemyndigheten i enlighet med 17 § BvF underrättar åklagare om att det finns anledning att anta att böter som dömts ut som självständigt straff ska förvandlas till fängelse. Vi föreslår därför att 17 § BvF kompletteras i detta avseende.

16.6 Andra sätt att öka användningen av dagsböter?

16.6.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om användningen av dagsböter kan öka, vilket vi enligt direktiven ska överväga. Först redovisas överväganden i tidigare utredningar. Därefter presenteras några idéer som framförts i doktrinen. Slutligen diskuterar vi om det finns några framkomliga vägar och på vilket sätt vi bedömer att bötesanvändningen bör ökas genom ändringar i påföljdssystemet.

16.6.2 Tidigare överväganden

16.6.2.1 Fängelsestraffkommittén

Fängelsestraffkommitténs förslag

I huvudbetänkandet Påföljd för brott (SOU 1986:13-15) föreslog Fängelsestraffkommittén omfattande förändringar av de gällande straffskalorna för brott. Förslagen präglades av en strävan att minska användningen av fängelse och innebar dels en generell nedjustering av flertalet straffskalor, dels en ändrad straffvärdebedömning beträffande vissa brott. En genomgående linje i förslagen var att förmögenhetsbrottens straffvärde skulle sänkas och att straffvärdet för framförallt våldsbrott skulle höjas.

En sänkning av den allmänna nivån på straffen skulle enligt kommitténs förslag åstadkommas bl.a. genom en utvidgad tillämpning av böter. Kommittén föreslog därför att böter skulle ersätta allmänna fängelseminimum som minimistraff för ett antal brott, t.ex. normalgraden av misshandel, stöld, bedrägeri och förskingring, grov vårdslöshet i trafik samt rattfylleri (vilket i dagens lagstiftning motsvaras av grovt rattfylleri).

Kommittén föreslog vidare att det maximala antalet dagsböter skulle höjas från 120 till 200 för ett brott och från 180 till 300 vid gemensamt straff för flera brott.

Enligt kommitténs bedömning gjorde den föreslagna skärpningen av bötesstraffet det befogat att utmönstra fängelse ur straffskalorna för en del mindre allvarliga brott, främst sådana där straffskalan var böter eller fängelse i högst sex månader. För vissa av dessa brott, bl.a. snatteri, skulle det dock finnas möjlighet att döma till fängelse, om någon samtidigt lagfördes för en stor mängd brott.

Den fortsatta beredningen av förslaget

Fängelsestraffkommitténs förslag till förändrade straffskalor behandlades i prop. 1992/93:141. Departementschefen uttalade i propositionen att hon, i motsats till kommittén, inte ansåg att det fanns något behov av en generell nedjustering av samtliga straffskalor. När det gällde kommitténs förslag att öka utrymmet för böter genom förändringar av straffskalorna, hänvisade departementschefen till den då pågående Straffsystemkommitténs uppdrag såvitt avsåg bötesstraffets användningsområde (se nedan). De av Fängelsestraffkommittén föreslagna förändringarna genomfördes alltså inte.

Genom lagändringar som trädde i kraft 1993 ändrades dock maximistraffet för ringa misshandel, som tidigare varit ett rent bötesbrott, till fängelse sex månader. I det sammanhanget berörde departementschefen Fängelsestraffkommitténs förslag att införa böter i straffskalan för misshandel av normalgraden. En sådan förändring avfärdades, då den skulle kunna tolkas som en signal att misshandelsbrottet borde ha ett lägre straffvärde.

Fängelsestraffkommitténs förslag att höja det maximala antalet dagsböter låg till grund för förändringar som trädde i kraft 1992 (prop. 1990/91:68) och som innebar att högsta maximala antalet dagsböter höjdes till 150 för ett brott och till 200 vid gemensamt straff för flera brott.

16.6.2.2 Straffsystemkommittén

Straffsystemkommitténs förslag

Straffsystemkommittén hade bl.a. i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att bredda användningen av böter. De förslag som lämnades i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91) innebar att gränsen mellan den lägre graden och normalgraden av de centrala förmögenhetsbrotten och häleribrottet skulle höjas genom att värdegränsen mellan den lägre gränsen och normalgraden av brotten skulle knyta an till basbeloppet (numera prisbasbeloppet).¹⁰⁵ Gränsen mellan exempelvis stöld och snatteri skulle enligt förslaget gå vid en femtondel av prisbasbeloppet (då cirka 2 400 kronor, i dag cirka 2 900 kronor). Enligt dåvarande praxis låg gränsen på 800 kronor.

¹⁰⁵ SOU 1995:91 s. 205 ff.

Enligt kommitténs bedömning innebar praxis att de lindriga formerna av de centrala förmögenhetsbrotten av normalgraden och häleribrott av normalgraden tillmättes ett alltför högt straffvärde. Den lägre graden av dessa brott – dvs. snatteri, bedrägligt beteende, undandräkt och uppsåtlig häleriförseelse – behandlades i praxis som nära nog rena bötesbrott, vilket innebar att ett hänförande av de lindrigaste av brotten av normalgraden till den graden skulle leda till en utvidgad användning av böter.

Kommittén konstaterade att förslaget innebar att gränsen mellan den lägre graden och normalgraden av brotten försköts uppåt, samtidigt som det maximala antalet dagsböter som kan dömas ut skulle ligga fast. En effekt av detta skulle bli att straffnivån sänktes även för gärningar som redan hänfördes till den lägre graden av respektive brottstyp. Kommittén såg inte någon nackdel med en sådan nedjustering, utan anförde att det borde leda till att de utdömda bötesstraffen bättre skulle svara mot de begångna brotten straffvärde. Denna gräns borde därför enligt kommittén höjas till en femtondel av basbeloppet.

Det utvidgade tillämpningsområdet för den ringa graden av stöldbrottet innebar enligt kommitténs bedömning att beteckningen snatteri framstod som mindre lämplig. Kommittén föreslog därför att även den lägre graden av stöldbrottet skulle benämnas stöld. På samma sätt föreslogs att termerna bedrägligt beteende och undandräkt skulle slopas samt att termen häleriförseelse inte skulle användas som beteckning för den lägre graden av uppsåtligt häleri.

Utöver de nu presenterade förslagen övervägde Straffsystemkommittén huruvida det fanns anledning att införa en möjlighet att döma ut böter som tilläggsstraff vid kortvariga fängelsestraff. En sådan ordning skulle syfta till att minska längden på de fängelsestraff som döms ut. Den tanken avfärdades dock. Som skäl anfördes bl.a. att längden på utdömda fängelsestraff knappast skulle minska, att det skulle kunna bli en ojämn och oklar rättstillämpning samt att det fanns risk för en inte avsedd straffskärpning.

Den fortsatta beredningen av förslaget

Regeringen behandlade Straffsystemkommitténs förslag i prop. 1997/98:96.

Regeringen konstaterade att ett genomförande av förslaget – om inte samtidigt det maximala antalet dagsböter höjdes – skulle inne-

bära en sänkning av antalet dagsböter för snatteri, förutsatt att antalet dagsböter även fortsättningsvis skulle stå i proportion till det tillgripnas värde.¹⁰⁶ Sänkningen skulle enligt regeringens bedömning innebära en halvering av antalet dagsböter. En annan konsekvens skulle vara att försök till stöld, bedrägeri eller förskingring upp till den av kommittén angivna värdegränsen skulle bli straffritt.

Enligt regeringen var en sådan sänkning av bötesnivåerna svår att motivera, bl.a. mot bakgrund av de problem som snatterierna utgör för handeln. Att halvera bötesbeloppen för snatteri skulle enligt regeringen felaktigt kunna ge intryck av en mildrad syn på den typen av brottslighet, vilket inte skulle överensstämja med strävan mot att i ökad utsträckning förebygga och beivra s.k. vardagsbrottslighet. Samma skäl ansågs tala emot en avkriminalisering av försöksbrotten på det sätt kommitténs förslag skulle innebära.

Regeringen övervägde därefter om en framkomlig väg skulle kunna vara att genomföra kommitténs förslag om samtidigt det maximala antalet dagsböter som får dömas ut höjdes. En sådan höjning ansågs dock enligt regeringen kunna riskera att leda till bötesbelopp som inte står i proportion till brottets straffvärde. Dessutom ansågs det finnas en risk att de högsta bötesstraffen därmed skulle komma att framstå som mer ingripande än de kortaste fängelsestraffen.

En ytterligare omständighet som enligt regeringen måste beaktas, var att betalningsfrekvensen för böter tycktes ha sjunkit.

Sammantaget gjorde regeringen bedömningen att frågan om en utvidgad användning av böter skulle behöva underkastas mer ingående överväganden än vad som var möjligt inom det aktuella lagstiftningsärendet och att den reform som Straffsystemkommittén hade föreslagit därför inte borde genomföras.

16.6.3 Idéer som presenterats i doktrinen

16.6.3.1 Inledning

Frågan om en utvidgad användning av böter har diskuterats i doktrinen, inte minst i det år 2003 utgivna specialnumret av Svensk Juristtidning om korta fängelsestraff och alternativa påföljder (häfte

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:96 s. 120.

2/03). Här återges något om de idéer som presenterades i det sammanhanget.

16.6.3.2 En överlappningsmodell

I artikeln *Böter i stället för fängelse?*, SvJT 2003 s. 231, förespråkar *Nils Jareborg* en modell där de kortaste fängelsestraffen kan ersättas med dagsböter.

Jareborg konstaterar bl.a. i artikeln att det kan vara en "rättslig fiktion" att de högsta böterna – i ytterlighetsfall upp till 200 000 kronor – är ett mindre strängt straff än 14 dagars fängelse.

Mot denna bakgrund föreslås en överlappningsmodell som innebär att fängelsestraff mellan 14 dagar och två månader kan ersättas med lägst 100 och högst 200 dagsböter. Enligt Jareborgs uppfattning bör det med en sådan överlappningsmodell inte finnas utrymme för att döma till villkorlig dom för brott vars straffvärde hamnar inom överlappningsintervallet. Däremot bör det finnas möjlighet att döma till skyddstillsyn, dock inte i kombination med böter eller samhällstjänst. Som skäl för att behålla skyddstillsyn som ett alternativ anför Jareborg att det "för att någon skall kunna begå grovt rattfylleri krävs sådan alkoholkonsumtion att den som därefter kan köra bil regelmässigt borde ådömas skyddstillsyn med vissa föreskrifter".

Den av Jareborg skisserade överlappningsmodellen kommenteras av *Magnus Ulväng* i samma nummer av *Svensk Juristtidning*, SvJT 2003 s. 243.

En förutsättning för att överlappningsmodellen ska leda till en minskad användning av fängelsestraff är enligt Ulväng att man först löser motsatsförhållandet mellan å ena sidan omständigheterna som talar för kvalificering (dvs. art och återfall) och å andra sidan skälen för att välja brottsbalkens lindrigaste straffform. Ulväng konstaterar att en reform som innebär att alla kortare fängelsestraff generellt ersätts med enbart böter torde vara orealistisk med hänsyn till det kriminalpolitiska klimatet. För det fall att man faktiskt skulle lyckas med att reducera betydelsen av art och återfall beträffande brott med lägre straffvärden, så borde enligt Ulväng den principen rimligen gälla i hela straffmättningsintervallet upp till omkring ett år. Annars måste man kunna förklara varför art och återfall blir relevanta först vid brottslighet med högre straffvärden.

Ulväng anför bl.a. i artikeln att en förändrad syn på återfall som skäl för fängelse kan leda till negativa konsekvenser, då en brottsaktiv person vid upprepade tillfällen kommer att kunna dömas till höga bötesstraff i stället för fängelse. En viss kategori av brottslingar som i dag döms till kortare fängelsestraff eller icke frihetsberövande påföljder skulle därmed under en brottsaktiv period av sitt liv kunna bli högt skuldsatta efter ett antal höga bötesstraff. Risken är att skuldbördan till sist blir så hög att den dömde anser sig vara straffimmun och i många fall kanske straffet slutligen får verkställas genom att böterna förvandlas till fängelse.

16.6.3.3 Ändrad tillämpning av böter som tilläggsstraff vid icke frihetsberövande påföljder

I den artikel det hänvisas till i föregående avsnitt (SvJT 2003 s. 243) överväger *Magnus Ulväng* alternativ till den av Nils Jareborg föreslagna överlappningsmodellen.

Det alternativ som förespråkas av Ulväng innebär en förändrad användning av böter som tilläggsstraff till icke frihetsberövande påföljder. En utgångspunkt för resonemanget är att lagstiftaren omvärderar uppfattningen om hur ingripande ett bötesstraff kan vara och accepterar att en icke frihetsberövande påföljd med böter som tilläggsstraff är jämförbar med ett kortare fängelsestraff.

Enligt Ulvängs modell skulle den nedre delen av straffskalan för böter (kanske upp till 75 dagsböter) reserveras för brottslighet på bötesnivå, medan resterande del av böteskalan (från 75 dagsböter och uppåt) används endast när böter utgör tilläggsstraff till en icke frihetsberövande påföljd. Enligt Ulvängs bedömning bör en icke frihetsberövande påföljd med böter som tilläggsstraff kunna komma ifråga för brott med straffvärden motsvarande fängelse i upp till sex månader.

Ulväng anför att detta skulle lösa problemet med den omvända tröskeeffekt som uppstår genom att ett rent bötesstraff ibland kan uppfattas som mer ingripande än en villkorlig dom i förening med ett lägre bötesstraff.

Rent lagtekniskt skulle en sådan ordning enligt Ulväng kunna åstadkommas genom att gränsen för när straffvärdet utgör skäl för fängelse sänks från omkring ett år till sex månader. Det skulle innebära att presumtionen mot fängelse bryts vid sex månader, men att det då blir aktuellt med en frikostig användning med de alternativa

kombinationspåföljderna som utgör särskilda skäl för att avstå från fängelse. Således skulle en icke frihetsberövande påföljd i kombination med böter vara en mycket stark huvudregel i intervallet upp till sex månader, varvid flertalet korta fängelsestraff skulle kunna undvikas.

16.6.3.4 Villkorlig dom som rent varningsstraff

I artikeln Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor (SvJT 2003 s 264) diskuterar *Agneta Bäcklund* vissa frågor om bötesstraffets användning och utformning från ett praktiskt perspektiv. Bl.a. presenteras en skiss som innebär att gradindelningen mellan villkorlig dom och dagsböter förändras, så att den villkorliga domen blir den minst ingripande påföljden i systemet.

I den av Bäcklund presenterade modellen skulle villkorlig dom inte kunna kombineras med böter och inte heller med en föreskrift om samhällstjänst. Den villkorliga domen skulle därmed utgöra ett rent varningsstraff, som skulle användas vid brott som bestraffas med dagsböter, t.ex. ringa former av förmögenhetsbrott, och brott som har straffvärden motsvarande några månaders fängelse.

Enligt Bäcklund skulle en förändring av det nu angivna slaget kunna minska användningen av fängelse och utvidga användningsområdet för böter. Med hänsyn till att den villkorliga domen, när den inte förenas med böter, torde uppfattas som en mindre ingripande påföljd än dagsböter skulle förändringen medföra att tillämpningen av proportionalitetsprincipen skulle förstärkas. Enligt Bäcklunds bedömning är det dock inte rimligt att tro att bötesstraffet skulle kunna vara ett alternativ i de fall där brottslighetens art enligt dagens praxis utgör skäl att välja en frihetsberövande påföljd.

Bäcklund anför vidare att en ordning där dagsbotsstraffet i stränghetshänseende placeras efter den villkorliga domen torde medföra att den allmänna synen på böter förändras och att böter betraktas som en mer ingripande påföljd, vilket är en förutsättning för att kunna använda böter som påföljd för brott med högre straffvärden och vid återfall i brott. Om detta kan uppnås skulle enligt Bäcklund dagsböter kunna användas vid brottslighet med högre straffvärde, t.ex. brott som i dag bestraffas med villkorlig dom eller skyddstillsyn och vid straffvärden på upp till åtta månader. Då skulle tillämpningsområdet för skyddstillsyn i sin tur

kunna förskjutas uppåt, så att skyddstillsyn i kombination med böter, samhällstjänst eller kontraktsvård får sitt tillämpningsområde däröver.

16.6.4 Överväganden

Våra bedömningar: Det förslag vi lämnar till ett system med villkorligt fängelse kommer att öka användningen av dagsböter i påföljdssystemet.

De förslag vi lämnar om dagsbotsbeloppets storlek kommer innebära att ett dagsbotsstraff alltid är mer ingripande än ett penningbotsstraff. Det kan innebära en mer trovärdig påföljd som kan föranleda en ökad användning av dagsböter på bekostnad av andra påföljder.

Även våra förslag om förbättrad verkställighet och en mer konsekvent och större användning av förvandlingsstraffet kan göra bötesstraffet mer trovärdigt.

I det system vi föreslår bör det inte införas någon möjlighet till överlappning mellan dagsböter och fängelse och heller inte något rent varningsstraff för vuxna lagöverträdare.

Genom ett mer differentierat synsätt på mindre allvarliga förmögenhetsbrott skulle det kunna uppnås en ökad användning av dagsböter som påföljd. Vi bedömer dock inte att det finns möjlighet att inom ramen för denna utredning lägga fram ett förslag i den riktningen.

Vårt förslag till påföljdssystem med villkorligt fängelse kommer att öka användningen av böter

De förslag som presenterats i tidigare lagstiftningsärenden och i doktrinen (se föregående avsnitt) bygger – av naturliga skäl – på det påföljdssystem som finns i dag. Ett tydligt syfte med förslagen har därvid varit att använda böter för att ersätta kortare fängelsestraff (och möjligen även icke frihetsberövande påföljder i kombination med mer ingripande tilläggsstraff, som t.ex. samhällstjänst).

Förslagen har – i vart fall delvis – betingats av två utmärkande drag i dagens system vilka uppfattas som problematiska. Det ena är den stora användningen av korta fängelsestraff och frivårdspåföljder med ett ingripande innehåll för brott med låga straffvärden, beroende av att brottslighetens art anses påkalla det. Det andra är att villkorlig

dom uppfattas som en påföljd med mycket låg ingripandegrad, varvid ett högt bötesstraff kan uppfattas som mer ingripande än villkorlig dom förenat med låga böter.

Vi föreslår i kapitel 9 ett system med villkorligt fängelse. Enligt vad vi föreslår i kapitel 15 ska i det systemet inga brott särbehandlas pga. dess brottstyp. Med andra ord ska brottslighetens art inte längre tillmätas någon betydelse vid påföljdsvalet. Möjligheten att besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt ska vara beroende av brottslighetens straffvärde och den tilltalades tidigare brottslighet – så länge ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med tillräckligt ingripande tilläggssanktioner. Det finns sålunda inget behov av att ersätta kortare fängelsestraff med höga böter, eftersom korta – ovillkorliga – fängelsestraff enligt det system vi föreslår endast kommer att dömas ut när den tidigare brottsligheten påkallar det.

I det system vi föreslår ska villkorligt fängelse anses som en svårare påföljd än böter, precis som förhållandet i dag är mellan böter och villkorlig dom. Att påföljden bestäms till villkorligt fängelse för en förstagångsförbrytare i stället för villkorlig dom, kommer innebära att den faktiska ingripandegraden bättre motsvarar påföljdernas inbördes rangordning. Enligt vårt system ska sålunda alltid ett fängelsestraff dömas ut om inte brottets straffvärde är så lågt att påföljden kan stanna vid ett bötesstraff. Om det beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt, ska det följa en prøvotid på två år och ett åliggande för den dömde att fullgöra den tilläggssanktion som det villkorliga fängelsestraffet förenats med. Återfall i brott under prøvotiden ska under vissa förhållanden innebära att fängelsestraffet får verkställas i anstalt. Dagens ordning, där ingripandegraden i ett högt bötesstraff respektive en villkorlig dom knappast motsvarar den rangordningen lagstiftningen angivit, kommer därför att förändras om den icke frihetsberövande påföljden alltid utgörs av ett villkorligt fängelsestraff.

När det gäller de allra kortaste fängelsestraffen – upp till tre månader – är vår utgångspunkt att villkorligt fängelse med dagsböter ska vara en tillräckligt ingripande påföljd, såvida det inte är fråga om återfall i brott. Beroende på straffvärdet ska det villkorliga fängelsestraffet förenas med mellan 50 och 200 dagsböter. Därtill ska – som utvecklas i avsnitt 16.2.5 – dagsbotsbeloppet alltid överstiga högsta belopp för penningböter genom ett grundbelopp om 4 000 kronor. Det system vi föreslår innebär sålunda att böter kommer att vara en relativt ingripande tilläggssanktion. Det kan därför förutsättas att denna tilläggssanktion kommer att vinna acceptans och kunna få

det relativt breda tillämpningsområde som vi förutsatt. Genom detta menar vi att användningen av böter i påföljdssystemet kommer att kunna öka väsentligt, på bekostnad av kortare ovillkorliga fängelsestraff och andra ingripande påföljdsalternativ.

Vår utgångspunkt är att den skala som straffvärdet mäts med, dvs. att den tar avstamp i penningböter, fortsätter med dagsböter och därefter fängelse från 14 dagar till och med livstid, bör behållas och ytterligare tydliggöras. En linjär skala för straffvärdet underlättar ett upprätthållande av proportionalitet och ekvivalens. Den faktiska ingripandegraden bör – för att trovärdigheten ska upprätthållas – följa denna linjära skala. Med det synsättet finns det knappast utrymme för ett system med överlappning mellan olika böteslag eller mellan böter och fängelse, vilket skulle skapa oklarhet om vilken påföljd som är svårast och riskera en mer godtycklig påföljdsbestämning. Inte heller ser vi att ett rent varningsstraff – som är att anse som mindre ingripande än ett bötesstraff – skulle kunna inrymmas i det system vi har velat eftersträva.

Våra förslag såvitt avser böter kan öka trovärdigheten för bötesstraffet som påföljd

Att dagsböter genom införandet av ett grundbelopp på 4 000 kronor alltid ska vara mer ingripande än penningböter kan innebära att dagsböter som ensam påföljd uppfattas som en mer ingripande och trovärdig påföljd än i dag samt att den därför kommer att tillämpas i större utsträckning.

Vi föreslår i avsnitt 16.4.5 åtgärder för att förbättra verkställigheten av ett dagsbotstraff. I avsnitt 16.4.6. föreslår vi att böter som inte betalas pga. tredska oftare än i dag ska kunna förvandlas till fängelse och överhuvudtaget att reglerna om bötesförvandling ska tillämpas mer konsekvent än i dag. Även sådana åtgärder kan enligt vår bedömning öka trovärdigheten för bötesstraffet.

Ska böter kunna tillämpas oftare vid mindre allvarliga förmögenhetsbrott?

Som redovisas ovan har det i flera lagstiftningsärenden övervägts hur användningen av dagsböter skulle kunna öka genom att mindre allvarliga förmögenhetsbrott (och även andra brott) oftare än i dag straffvärdemässigt skulle kunna bedömas som rena bötesbrott. De

förslag som hittills lämnats har inte blivit genomförda. Att höja beloppsgränsen för bl.a. snatteri – såsom Straffsystemkommittén föreslog – skulle visserligen vara ett verkningfullt sätt att öka bötesanvändningen för dessa brottstyper. Vi ser dock ingen anledning att på nytt lägga fram ett motsvarande förslag.

Vad som däremot skulle kunna övervägas närmare är om det är möjligt att komma ifrån ett rent värdetänkande vid gränsdragningen mellan stöld/snatteri, bedrägeri/bedrägligt beteende, häleri/häleriförseelse och därigenom även öka utrymmet för dagsböter som påföljd.

Det framstår visserligen som mer angeläget med en nyanserad och allsidig straffvärdebedömning när det är fråga om allvarlig brottslighet som föranleder fleråriga fängelsestraff. En sådan utveckling har påbörjats vid grovt narkotikabrott genom HD:s praxis under den senaste tiden (se kapitel 18). Även de lagändringar såvitt avser allvarliga våldsbrott som trädde i kraft 2010 syftade till en mer differentierad straffmätning, framför allt vid allvarligare brottslighet. Vid mindre allvarliga brott måste det enligt vår mening finnas ett större utrymme för en schablonisering vid straffvärdebedömningen. Samtidigt kan de skäl som talar för en mer nyanserad bedömning av mindre allvarliga brott – utan en sådan fokusering på ”tabelltänkande” som är i dag – innebära att straffmätningen skulle bli mer rimlig.

Det tydligaste exemplet torde vara gränsdragningen mellan stöld och snatteri, främst vid tillgrepp i butik. Enligt fast praxis dras gränsen mellan dessa båda brott vid ett värde om 1 000 kronor (se NJA 2009 s. 586). Om värdet av det tillgripna understiger 1 000 kronor döms för snatteri, medan brottet bedöms som stöld om värdet är 1 000 kronor eller mer. Det är lätt att konstatera att det förhållandet att värdet i princip ensamt avgör om brottet är att anse som ringa, inte är helt tillfredsställande. Det innebär också att övriga omständigheter vid brottet kommer i skymundan. Avgörande borde i stället kunna vara en samlad bedömning av förfarandet.

Förmodligen skulle det kunna gå att vinna acceptans för synsättet att ett oplanerat tillgrepp av en eller några saker i en affär med självbetjäning alltid bör betraktas som snatteri, förutsatt att inte värdet är påfallande högt eller det avsett ett flertal varor. Det är nog så de flesta betraktar snatteri; utifrån tillvägagångssättet mer än det exakta värdet.

På samma sätt skulle det, oberoende av värdet av det tillgripna, ofta kunna anses som stöld om det tillkommer moment som gör

att förfarandet avviker från det oplanerade tillgreppet i affärer som använder sig av självbetjäning. Sådana försvårande omständigheter kan vara att gärningsmannen brutit sig in i någon form av låst utrymme. Vidare kan tillmätas betydelse att brottet föregåtts av planering och förslagenhet, t.ex. genom användande av utrustning för att undvika eller manipulera teknisk övervakningsutrustning eller genom ett särskilt samarbete och förfarande för att lura butiksvakter. Enligt praxis bedöms ofta sådana brott i dag som stöld, även om det tillgripnas värde understiger 1 000 kronor. Om brottet föregåtts av hot eller våld utan att det anses som rån bör det heller inte anses som ringa, oavsett att det avsett ett lågt värde.

Med en tydligare avgränsning av detta slag skulle användningen av böter som ensam påföljd kunna öka. Användningen av fängelse som påföljd skulle kunna begränsas till förfaranden som vid en mer allsidig bedömning kan anses mer straffvärda och därmed kunna förtjäna ett fängelsestraff.

Motsvarande resonemang kan föras för bedrägeri/bedrägligt beteende, häleri/häleriförseelse och förskingring/undandräkt. Vid straffvärdebedömningen och gränsdragningen mellan brott av normalgraden och ringa brott gällande dessa brottstyper, torde dock inte en värdegräns ha samma betydelse.

Det finns dock invändningar som kan anföras mot ett frångående av en mer schabloniserad gränsdragning av främst tillgreppsbrott. Butiksbrott utgör en mängdbrottslighet som mestadels är förhållandevis lättutredd och som ofta kan lagföras genom strafföreläggande. Om det förutsätts en mer allsidig bedömning av brottsligheten för att avgöra straffvärde och rubricering, kan det innebära att det fordras större utredningsresurser och att fler brott leder till åtal. Därtill kan sägas att den särskilda värdegränsen utgör en praxis som är väl etablerad.

Vi kan konstatera att överväganden av detta slag ligger vid sidan av huvudinriktningen på vårt uppdrag. Vi bedömer därför inte att vi har möjlighet att utreda denna fråga, utöver vad som ovan anförts, och avstår från att lämna några sådana lagförslag.

Del II
Övriga frågor

17 Billighetsskäl

17.1 Inledning

Vårt nuvarande påföljdssystem är i huvudsak orienterat kring principerna om proportionalitet och ekvivalens. Grundtanken är att lika svåra brott ska tilldelas lika stränga straff. Utgångspunkten vid påföljdsbestämningen är därför brottets eller den samlade brottslighetens svårhet (straffvärde). Gemensamt för de omständigheter som är av betydelse för straffvärdebedömningen är att dessa ska ha förelegat vid tidpunkten för brottet och kan sägas vara av betydelse för graden av klandervärdhet.¹

Ett påföljdssystem som *enbart* tar hänsyn till faktorer som är relevanta för straffvärdet riskerar dock att bli alltför fyrkantigt och kan medföra oskäligen resultat. I ett enskilt fall kan det finnas andra omständigheter som det vore orättfärdigt att inte beakta vid påföljdsbestämningen. Det kan t.ex. vara fråga om att den tilltalade har drabbats av en allvarlig sjukdom eller att det har gått mycket lång tid sedan brottet begicks utan att den tilltalade kan lastas för det. Av framförallt humanitetsskäl måste systemet därför i viss utsträckning tillåta individuella hänsynstaganden.

Följaktligen innehåller brottsbalken bestämmelser som anger att domstolen vid påföljdsbestämningen ska beakta ett antal omständigheter som har med gärningsmannens personliga förhållanden att göra eller något som har inträffat efter brottet. Dessa omständigheter brukar benämnas billighetsskäl. Om ett billighetsskäl föreligger kan domstolen döma till ett lindrigare straff än vad brottets straffvärde anvisar.

Billighetsskäl kan vara av olika slag och hänsynstagande till dem motiveras av olika skäl. Det som förenar billighetsskäl är att det är rimligt att gärningsmannen tillgodoräknas vissa omständigheter vid påföljdsbestämningen. Enkelt uttryckt förtjänar han eller hon

¹ Se NJA 2010 s. 592, punkten 2 i domskälen.

inte den påföljd som skulle ha dömts ut om billighetshänsyn inte tagits.² Trots att omständigheterna saknar betydelse för straffvärdet kan de sägas ha något att göra med en ”rättvis” behandling av gärningsmannen.³

Nuvarande bestämmelser om billighetsskäl infördes i samband med påföljdsreformen år 1989. Även enligt den dessförinnan gällande lagstiftningen hade domstolen möjlighet att beakta gärningsmannens personliga förhållanden och omständigheter som tillkommit efter brottet. I enlighet med det dåvarande systemets uppbyggnad skedde det främst utifrån ett individualpreventivt resonemang, dvs. vid övervägande av vad som ansågs bäst ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället.

17.2 Vårt uppdrag

17.2.1 Direktiven

Bestämmelserna om billighetsskäl har inte varit föremål för någon samlad översyn sedan de infördes år 1989. Vår uppgift är enligt direktiven att analysera och vid behov föreslå ändringar av bestämmelserna vad avser innehåll, betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet samt för meddelande av påföljdseftergift. Som en bakgrund till uppdraget anges i direktiven bl.a. att det, med beaktande av kraven på proportionalitet och likabehandling, kan finnas skäl att överväga en i vissa avseenden mer generös utformning medan en större restriktivitet kan vara påkallad i andra avseenden. Vidare pekas på de förslag till förändringar som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) tidigare har lämnat och som avser dels en möjlighet till strafflindring på grund av medverkan i utredningen av det egna brottet, dels en utvidgad möjlighet att underskrida straffminimum.⁴

I direktiven anges vidare – i samband med att frågan om straffnivåerna i vissa särskilda fall behandlas – att den sammantagna reaktionen kan bli förhållandevis ingripande i de fall det utöver straffet beslutas om en annan form av sanktion med anledning av brottet. I vår uppgift ingår att överväga om det finns behov av förändringar för att vid s.k. sanktionskumulation åstadkomma en mer rimlig reaktion.

² Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 190.

³ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 2:a uppl., 2007, s. 126.

⁴ Se SOU 2005:117.

17.2.2 Avgränsning och inriktning

Med hänsyn till hur direktiven är formulerade har vi sett det som vår uppgift att göra en samlad översyn av bestämmelserna om billighetsskäl. Vi har härvid gjort en praxisgenomgång för att skapa oss en bild av rättstillämpningen. Därefter har vi övervägt behovet av förändringar. Vid vår analys av bestämmelserna har – liksom i övriga delar av vårt uppdrag – system och strukturfrågor stått i förgrunden. Vi har ansett att det i princip faller utanför vårt uppdrag att utreda rent processrättsliga frågor.

En annan utgångspunkt vid våra överväganden har varit att de omständigheter som utgör billighetsskäl även i framtiden – i huvudsak – ska motiveras av humanitetshänsyn och ta sin utgångspunkt i en bedömning av vad som kan anses skäligt, rättvist och rimligt i det enskilda fallet. Eventuella förändringar i form av nya eller ändrade strafflindringsgrunder ska således kunna motiveras utifrån samma grunder som de som i dag bär upp bestämmelserna om billighetshänsyn. Det innebär bl.a. att vi inte har övervägt förändringar som kan berättigas av helt andra skäl, t.ex. för att åstadkomma ett mer resurseffektivt förfarande. Därmed skiljer sig vår översyn av bestämmelserna från den som gjordes av BRU och som omnämns i direktiven (se ovan). Vad som nu har redogjorts för innebär emellertid inte att vi inte har beaktat processrättsliga eller processekonomiska konsekvenser av olika förändringsalternativ (se bl.a. avsnitt 17.5.2). Vi har dock inte låtit sådana aspekter utgöra det huvudsakliga argumentet för att förändra lagstiftningen.

17.3 Nuvarande ordning

I följande avsnitt redogörs bl.a. för innehållet i brottsbalkens bestämmelser om billighetshänsyn samt den tänkta och faktiska tillämpningen av desamma.

17.3.1 Rättslig reglering m.m.

Som angetts har bestämmelserna om billighetshänsyn i princip varit oförändrade sedan de infördes år 1989. Den huvudsakliga regleringen finns i 29 kap. 5 § BrB där det anges att rätten vid straffmätningen i skälig omfattning ska beakta olika omständigheter, s.k. billighetshänsyn, som kan leda till lindrigare straff.

I förarbetena framhålls att regleringen ska tillämpas med försiktighet så att den inte innebär en oenhetlig praxis eller sociala orättvisor.⁵ Högsta domstolen har i ett avgörande från 2010 (NJA 2010 s. 592) angett att förarbetsuttalandet innebär att de omständigheter som beaktas måste vara av viss kvalitet och att regleringen normalt inte bör tillämpas om den inte talar för en påtaglig justering av påföljdsbestämningen. I samma avgörande slog Högsta domstolen fast att ett s.k. övervärde, d.v.s. ett konkret straffvärde som inte har fått fullt genomslag vid straffvärdebedömningen eftersom det varit högre än maximum i straffskalan för den aktuella brottsligheten, har betydelse vid bedömningen av billighetsskäl. Om ett brott förskyller ett straffvärde som sträcker sig längre än maximum på den aktuella straffskalan krävs det med andra ord mer för att straffet ska reduceras än när det rör sig om ett brott med ett straffvärde som ryms inom straffskalan.⁶

För att ett billighetsskäl ska leda till att ett lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet döms ut krävs enligt 29 kap. 5 § andra stycket BrB att det är påkallat av särskilda skäl.

I 29 kap. 6 § BrB anges att om det med hänsyn till en sådan omständighet som avses i 5 § är uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska rätten meddela påföljdseftergift. Innebörden av ett beslut om påföljdseftergift är att domstolen konstaterar att den tilltalade har begått ett brott men att någon påföljd inte ska dömas ut för brottet.

Enligt 30 kap. 4 § BrB kan billighetsskäl även ha betydelse för påföljdsvalet. I bestämmelsen anges att rätten ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och därvid beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB.

Det går inte att dela in billighetsskäl i sådana omständigheter som främst har betydelse för valet av påföljd och sådana som huvudsakligen påverkar straffmätningen. Ett billighetsskäl kan innebära att det s.k. straffmätningensvärde (d.v.s. i detta fall straffvärdet reducerat med den strafflindring som billighetsskäl motiverar) understiger ett år. Billighetsskäl kan i ett sådant fall sägas ha betydelse både för straffmätningen och för påföljdsvalet genom att det innebär att presumtionen för fängelse bryts. I andra fall kan det följa naturligt av omständigheterna i det enskilda fallet, och med beaktande av vad som utgör grunden för billighetsskäl, om det ska tillmätas betydelse framför allt vid straffmätningen eller vid påföljdsvalet, eller i båda avseenden.

⁵ Prop. 1987/88:120 s. 90.

⁶ Jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 182.

En annan fråga är i vilken utsträckning ett billighetsskäl ska påverka påföljdsbestämningen. Som angetts anvisar bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB endast att omständigheterna ska beaktas i ”skälig omfattning”. Svaret på hur stor reducering som bör ske i förhållande till brottets straffvärde beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Som generella hållpunkter har angetts att billighetsskäl inte sällan bör föranleda ganska stora reduceringar av det straff som skulle ha dömts ut om straffvärdet ensamt hade bestämt straffet och att storleken av reduktionen i allmänhet är beroende av nivån på straffvärdet. Rör det sig om mycket höga straffvärden kan det, om billighetsskäl är starka, vara aktuellt att reducera ett fängelsestraff med så mycket som ett eller flera år. Är det däremot aktuellt att döma ut bara ett kortare fängelsestraff kan en reduktion på en eller annan månad i vissa fall vara tillräcklig.⁷

Det ankommer på domstolen att se till att det finns ett tillräckligt underlag för bedömningen och eventuellt införskaffa särskild utredning. Det ligger emellertid på den tilltalade (eller hans försvarare) att uppmärksamma domstolen på förhållanden som kan ha betydelse i sammanhanget.⁸

17.3.2 Närmare om de olika billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB

I avsnittet redogörs för de olika billighetsskäl som räknas upp i 29 kap. 5 § BrB. Paragrafen omfattar åtta punkter varav de sju första på ett förhållandevis preciserat sätt anger typiska situationer där ett lägre straff framstår som rimligt. De omständigheter som enligt dessa punkter ska beaktas vid påföljdsbestämningen har i skilda sammanhang delats upp i tre grupper. En grupp riktar in sig på det som kallas sanktionskumulation, d.v.s. att brottet förutom en straffrättslig påföljd även får andra negativa effekter för gärningsmannen (punkterna 4 och 5). En annan grupp hänför sig till omständigheter som gärningsmannen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar gärningens straffvärde (punkterna 1, 6 och 7). En tredje grupp anknyter till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök till brott och bygger på att gärningsmannen genom någon form av frivilligt handlande visar att han ångrar sig

⁷ A.a., s. 181. Jfr också NJA 2009 s. 599 och NJA 2010 s. 592.

⁸ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008 s. 182.

(punkterna 2 och 3).⁹ Den åttonde punkten är allmänt hållen och ger domstolen möjlighet att beakta även andra omständigheter än de uppräknade.

Domstolens bedömning kan sägas inrymma två delmoment. Först har domstolen att ta ställning till om den återopade omständigheten över huvudtaget utgör ett s.k. billighetsskäl enligt bestämmelsen. Om så är fallet blir nästa steg att pröva om det finns anledning till strafflindring i det enskilda fallet och i vilken utsträckning omständigheten ska påverka straffmätningen. Vid den bedömningen är samtliga omständigheter i målet – däribland brottets straffvärde – av betydelse. Det är alltså inte fråga om en automatisk straffvärdesreduktion som ska ske så snart en viss omständighet är för handen utan en helhetsbedömning ska alltid göras i varje enskilt fall.

17.3.2.1 Allvarlig kroppsskada (punkten 1)

I den första punkten i 29 kap. 5 § BrB anges att det förhållandet att den tilltalade har drabbats av allvarlig kroppsskada till följd av brottet kan leda till strafflindring. Med kroppsskada avses fysiska skador. För att en skada ska vara allvarlig i bestämmelsens mening ska den vara av bestående karaktär. Som exempel anges i förarbetena att en rattfyllerist i samband med en trafikolycka vid den brottsliga gärningen erhåller bestående men i form av invalidisering eller att en dynamitard vid ett inbrott får allvarliga skador genom sprängningen.¹⁰ Skadan ska ha sitt upphov i brottet även om den utvecklas senare.¹¹

I litteraturen har som exempel på fall som kan rymmas under den första punkten angetts bl.a. att någon har begått ett miljöbrott och genom brottet själv kommit till skada eller att någon som har angripit annan kommer till skada när denne utövar sin nödvärnsrätt.¹²

Av äldre praxis (NJA 1979 s. 517) framgår att skadan måste ställas i relation till brottets art.¹³ Ju grövre brott desto större krav måste ställas på skadans svårighetsgrad, dess betydelse för gärningsmannens levnadsförhållanden på längre sikt och omständigheterna i

⁹ Se bl.a. NJA 2009 s. 599 och Jack Ågren i Festskrift till Madeleine Leijonhufvud.

¹⁰ Prop. 1987/88:120 s. 91.

¹¹ Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 190.

¹² Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008 s. 182 f.

¹³ Det kan anmärkas att härmed inte avses detsamma som begreppet art i 30 kap. 4 § BrB.

övrigt kring gärningsmannens person. I det aktuella målet hade den tilltalade i samband med ett inbrott blivit allvarligt skadad genom ett pistolskott, avlossat av en polisman som fann sig stå under revolverhot av den tilltalade. Skadorna var livshotande och förenade med svåra smärtor samt lång tids sjukskrivning. Högsta domstolen beaktade skadorna som skäl för att välja en icke frihetsberövande påföljd.

Från hovrättspraxis kan nämnas RH 2003:51 där den tilltalade hade kört bil påverkad av narkotika och orsakat en trafikolycka varvid en annan trafikant fick omfattande skador. Även den tilltalade hade blivit skadad i knä, höft och armbåge. Hovrätten ifrågasatte inte att det kunde vara fråga om bestående men. När skadorna ställdes i relation till brottets karaktär, och det förhållandet att den tilltalade utsatt andra trafikanter för risker vilka även förverkligats, ansågs dock skadorna inte vara av så allvarlig beskaffenhet att det fanns skäl att beakta dessa vid påföljdsbestämningen.

17.3.2.2 Försök att förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar (punkten 2)

Enligt den andra punkten i 29 kap. 5 § BrB ska rätten beakta om den tilltalade efter förmåga har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Bestämmelsen kan sägas vila på samma grund som bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse eller stämpling till brott (se 23 kap. 3 § BrB). I likhet med vad som då gäller anses det vara rimligt att den som försöker förebygga och gottgöra skadliga verkningar av brottet tillgodoräknas det vid påföljdsbestämningen.

En rad olika förfaranden kan falla under bestämmelsens tillämpningsområde. I förarbetena anges som exempel på förebyggande och skadebegränsande åtgärder att en person som har misshandlat någon hjälper offret till sjukhus, att den som har begått mened berättar sanningen eller att den som har stulit återlämnar det stulna. Vidare anges att skadliga verkningar av ett brott kan gottgöras genom att skadorna ersätts. Vid bedömningen ska hänsyn tas till gärningsmannens förmåga, vilket bl.a. betyder att en ekonomisk gottgörelse ska bedömas i ljuset av gärningsmannens ekonomiska situation. Även i övrigt ska bedömningen alltså ske

med beaktande av gärningsmannens personliga situation och förmåga att vidta olika åtgärder.¹⁴

Det framgår av förarbetena att bestämmelsen är avsedd att träffa fall där gärningsmannen har agerat på eget initiativ och i visad ånger. Det som sker efter att gärningsmannen har avslöjats för brottet är således i princip irrelevant vid tillämpningen av den nu aktuella punkten. I förarbetena anges emellertid att det inte är uteslutet att i vissa fall tillämpa bestämmelsen även då gärningsmannen t.ex. ekonomiskt kompenserar målsäganden först efter upptäckten.¹⁵

Enligt vad som har angetts bl.a. i en proposition angående ingripanden mot unga lagöverträdare utgör medling en omständlighet som domstolen ska beakta vid bedömningen av den nu aktuella strafflindringsgrunden.¹⁶

Som exempel från praxis kan nämnas rättsfallet NJA 1999 s. 561. I det aktuella målet beaktade Högsta domstolen vid påföljdsbestämningen det förhållandet att en person som begått mened dagen efter tingsrättens dom berättade sanningen för polisen och därmed frivilligt angav sig (se även nedan punkten 3). I NJA 2011 s. 39 var fråga om ansvar för miljöbrott och en tillämpning av miljöbalkens motsvarighet till nu aktuell bestämmelse (29 kap. 14 § miljöbalken). Den tilltalade hade vid påfyllning av bensin till en bensinstation av oaktsamhet orsakat att det på marken släppts ut 350 liter bensin. Eftersom han omgående vidtog åtgärder som gjorde att så gott som all bensin kunde samlas upp och att utsläppet därmed i princip inte orsakade någon skada ansåg Högsta domstolen att påföljden kunde stanna vid minsta antalet dagsböter.

17.3.2.3 Frivillig angivelse (punkten 3)

I tredje punkten i 29 kap. 5 § BrB anges att rätten ska beakta om den tilltalade frivilligt har angett sig. Det är själva angivelsen som är det väsentliga och som ska beaktas. Det förhållandet att någon efter upptäckt medverkar i utredningen eller erkänner brott faller således utanför tillämpningsområdet. Däremot kan det ha betydelse om någon som misstänks för viss brottslighet plötsligt berättar om

¹⁴ Prop. 1987/88:120 s. 91.

¹⁵ Prop. 1987/88:120 s. 91 f. Se också NJA 1997 s. 652 och NJA 2008 s. 359. Av rättsfallen framgår att betalning av skadestånd utgör en omständighet som i vissa särskilda fall kan beaktas vid påföljdsbestämningen, även om det inte utgör en huvudregel.

¹⁶ Prop. 2005/06:165 s. 102 och 110.

helt andra brott som han eller hon deltagit i men inte misstänkts för.¹⁷

Straffflindringsgrunden avser endast egen brottslighet. I förarbetena anges att det inte finns något utrymme att beakta att en gärningsman avslöjar sina medbrottslingar, s.k. kronvittnen, med stöd av denna punkt. Enligt förarbetena kan ett sådant förhållande helt undantagsvis beaktas med stöd av den mer allmänt utformade åttonde punkten (se nedan).¹⁸

I rättsfallet NJA 1991 s. 255, där den tilltalade själv lämnat uppgifter om en viss del av den brottslighet som åtalet avsåg, tillämpade Högsta domstolen den nu aktuella punkten och medgav strafflindring. Den tilltalade hade härvid redogjort för ett antal resor vid vilka han smugglat narkotika utöver det tillfälle som avslöjades genom gripandet. Även det ovan nämnda rättsfallet NJA 1999 s. 561 som avsåg en person som angav sig själv efter att ha begått mened utgör ett exempel på straffflindringsgrundens tillämpning.

I NJA 1989 s. 870 ansågs den tilltalades åtgärder inte tillräckliga för att han skulle komma i åtnjutande av någon strafflindring. Två unga män hade gjort sig skyldiga till försök till rån natttid i Stockholms innerstad. Sedan de avvikit från brottsplatsen kom de ifrån varandra. Något senare såg den ena av dem att hans medbrottsling satt i en polisbil. Den förre bestämde sig då, enligt vad han själv berättade, för att anmäla sig till polisen. Han gick runt till olika polisstationer för att fråga efter kumpanen. Genom telefonsamtal med dennes föräldrar fick han senare klart för sig att denne fanns på häktet varpå han begav sig dit. På vägen dit slängde han en pistol som använts vid rånförsöket i vattnet. Högsta domstolen fann att hans agerande inte kunde ges innebörden att han frivilligt angett sig på ett sätt som kan tillmätas betydelse enligt den nu aktuella straffflindringsgrunden. Inte heller i övrigt gav utredningen enligt Högsta domstolen stöd för att det förelåg någon sådan omständighet som vid påföljdsvalet skulle beaktas enligt 29 kap. 5 § BrB.

¹⁷ Se Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., s. s. 184.

¹⁸ Prop. 1987/88:120 s. 92.

17.3.2.4 Utvisningsmen (punkten 4)

Det förhållandet att den tilltalade förorsakas men genom att utvisas ur riket på grund av sin brottslighet ska enligt fjärde punkten i 29 kap. 5 § BrB beaktas av domstolen som ett skäl för strafflindring. Enligt förarbetena får en utvisning regelmässigt antas innebära men för den som drabbas av den.

I praxis har strafflindring medgetts endast om det med hänsyn till förhållanden i det enskilda fallet kan anses påkallat att beakta utvisning vid påföljdsbestämningen. Härvid ska beaktas såväl att utvisningen innebär att personen i fråga får lämna Sverige som att utvisningen innebär att den tilltalade registreras på Schengens informationssystemets spärrlista och därmed nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i samtliga Schengenstater.¹⁹ Om den tilltalade saknar anknytning till Sverige och till övriga stater som ingår i Schengensamarbetet saknas enligt praxis skäl att beakta utvisningen vid påföljdsbestämningen.

17.3.2.5 Arbetsrättsliga följder (punkten 5)

Enligt den femte punkten ska domstolen beakta att den tilltalade som en följd av brottet drabbas av avskedande eller uppsägning. Detsamma gäller om det finns grundad anledning att anta att den tilltalade kommer att drabbas av sådana följder av brottet. I den mån mindre ingripande arbetsrättsliga följder, såsom omplacering, avstängning och löneavdrag, kan inträda som bör beaktas kan det enligt förarbetena ske med stöd av den åttonde punkten. Så torde vara fallet främst vid lindrig brottslighet.²⁰

I punkten anges också att domstolen ska beakta annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning som den tilltalade drabbats eller kommer att drabbas av till följd av brottet. Det kan härvid vara fråga om t.ex. körkortsåterkallelse för den som är beroende av körkort i sitt arbete, indragning av yrkeslegitimation eller ett meddelat näringsförbud.

Att brottet begåtts i anställningen inverkar inte på möjligheterna att tillämpa strafflindringsgrunden.²¹ Detsamma gäller även om brottet

¹⁹ NJA 2001 s. 500.

²⁰ Prop. 1987/88:120 s. 93 f.

²¹ Se NJA 2005 s. 661 med hänvisningar.

begåtts mot arbetsgivaren.²² Den som utövar uppdrag för annan ska i princip behandlas som arbetstagare vid bestämmelsens tillämpning.

Vid tillämpning av punkten ska en individuell bedömning ske av vilken verkan ett avskedande eller en uppsägning kommer att ha eller har haft i det enskilda fallet. I NJA 2003 s. 414 beaktade Högsta domstolen således bl.a. att den tilltalade inte kunnat få något nytt arbete.

I förarbetena anges bl.a. näringsförbud som exempel på en sådan omständighet som kan föranleda bestämmelsens tillämpning. Även i ett sådant fall ska emellertid en individuell bedömning ske. En schablonmässig nedsättning av straffet i alla fall där näringsförbud meddelas är inte avsedd (se NJA 1983 s. 163). Av väsentlig betydelse är härvid hur allvarligt hinder för den tilltalades yrkesutövning och försörjningsmöjligheter som förbudet innebär.

Om ett antagande om avskedande eller uppsägning visat sig felaktigt kan domstolen enligt 38 kap. 2 a § BrB på ansökan av åklagaren eller den dömda undanröja påföljden och döma till ny påföljd för brottet.

17.3.2.6 Hög ålder eller dålig hälsa (punkten 6)

I den sjätte punkten anges att domstolen ska beakta om den tilltalade till följd av hög ålder eller dålig hälsa skulle drabbas oskäligt hårt av ett straff utmätt efter brottets straffvärde. Enligt förarbetena kan hänsyn till dessa omständigheter medföra att ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle drabba gärningsmannen oskäligt hårt och att straffet därför bör sättas ned.

I litteraturen har som skäl för att beakta hög ålder anförts en s.k. livet-är-kort princip. Det resterande livet blir kortare efter hand som man blir äldre. Ju äldre den tilltalade är desto större del av det resterande livet ”tas bort” från honom eller henne om påföljden bestäms till fängelse.²³

I förarbetena angavs att det som regel fanns anledning att överväga en tillämpning av bestämmelsen för den som uppnått allmän pensionsålder (65 år) men att det torde bli aktuellt framför allt vid längre fängelsestraff, d.v.s. straff på mer än endast någon eller några månader. Ett längre fängelsestraff torde enligt förarbetena i allmänhet drabba den som är i sjuttioårsåldern hårdare än

²² Se NJA 2003 s. 414.

²³ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 191 f.

en yngre person.²⁴ I doktrinen har anförts att det vid livstidsstraff utan vidare torde finnas skäl att beakta åldersfaktorn också i de fall den tilltalade ännu inte har fyllt 65 år.²⁵ Det är den tilltalades ålder vid tiden för lagföringen som bör beaktas och inte tidpunkten för brottet.

Hänsyn till dåligt hälsotillstånd kan enligt förarbetena tas bl.a. vid allvarigare fysiska handikapp såsom förlamning eller starkt nedsatt syn och då gärningsmannen lider av allvarlig sjukdom, framförallt då den bedöms som livshotande. Även det psykiska hälsotillståndet kan beaktas i den mån det inte utgör ett förhållande som omfattas av annan särreglering.²⁶

I praxis har dålig hälsa som motiverar lindring vid påföljdsbestämningen ansetts föreligga vid bl.a. suicidrisk, invaliditet samt omdömesnedsättning till följd av hjärnblödning.²⁷

Högsta domstolen har under år 2010 behandlat frågan om när en tilltalad kan sägas drabbas oskäligt hårt av ett straff på grund av sitt hälsotillstånd (NJA 2010 s. 485). I det aktuella målet led den tilltalade av bl.a. tarmsjukdomen Crohns sjukdom. Högsta domstolen uttalade bl.a. att det för en tillämpning av nu aktuell punkt krävs att det finns ett särskilt samband mellan hälsotillståndet och verkställigheten av ett fängelsestraff. För att strafflindring ska komma ifråga ska det kunna förutses att hälsotillståndet medför en särskilt allvarlig olägenhet vid verkställigheten och att verkställigheten därför skulle drabba den tilltalade oskäligt hårt. Sådana olägenheter kan enligt Högsta domstolen vara att sjukdomen gör verkställigheten särskilt plågsam eller att verkställigheten skulle försämra hälsotillståndet allvarligt. Även om Crohns sjukdom i och för sig är att betrakta som en allvarlig sjukdom fann Högsta domstolen att det inte fanns skäl för lindring vid påföljdsbestämningen i det aktuella fallet. Högsta domstolen lade härvid avgörande vikt vid att den tilltalade fick en behandling som var relativt effektiv – och som kunde fortsätta under verkställigheten – och att hans hälsotillstånd hade förbättrats. Vidare ansågs utredningen inte tyda på att fängelsevistelsen skulle leda till någon allvarlig försämring av hans hälsotillstånd. Högsta domstolen beaktade även brottets art och straffvärde samt den restriktivitet som lagstiftaren anvisat för bestämmelsens tillämpning.

²⁴ Prop. 1987/88:120 s. 95.

²⁵ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 190.

²⁶ Prop. 1987/88:120 s. 95.

²⁷ Jack Ågren, Allvarlig sjukdom och strafflindring, Juridisk tidskrift nr 3 2010/11 s. 726 och däri hänvisade avgöranden.

17.3.2.7 Lång tid sedan brottet (punkten 7)

I den sjunde punkten anges att domstolen ska beakta om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid har gått sedan brottet begicks. Strafflindringsgrunden torde bygga på tanken att en reaktion på brottet ter sig mindre ändamålsenlig i takt med att tiden går samt att sambandet mellan brottet och reaktionen försvagas med tiden. Bestämmelsen kan också ses mot bakgrund av preskriptionsinstitutet. I samma takt som preskriptionstidpunkten – som innebär att det inte längre är möjligt att döma till ett straff för brottet – närmar sig kan skälen för att döma till en lindrigare påföljd sägas öka (för att jämna ut en tröskeleffekt).²⁸

För vissa brottstyper är det naturligt och vanligt att det går en längre tid innan åtal kan väckas eller rättegång hållas. Så är t.ex. fallet för skattebrott där det mer eller mindre regelmässigt går lång tid på grund av överklaganden i själva skattefrågan.²⁹ I sådana fall bör inte strafflindring ske med stöd av förevarande punkt, om det inte har förflutit lång tid med hänsyn till vad som får anses normalt för just den brottstypen.

Som en allmän förutsättning för punktens tillämpning torde gälla att tidsutdräkten inte ska bero på någon omständighet som den tilltalade bär ansvar för. Sådana åtgärder som den tilltalade vidtar i uppenbart förhållande syfte ska således inte kunna leda till lindring vid påföljdsbestämningen.³⁰

Tiden räknas från tillfället för brottet fram till den tidpunkt då gärningspersonen fick del av åtalet.³¹ Regleringen avviker på så sätt från bestämmelsen i artikel 6 i Europakonventionen som föreskriver en rätt till rättegång inom skälig tid (se nedan).

I refererad praxis från Högsta domstolen har bestämmelsen tillämpats när tidsutdräkten från brott till dom uppgått till sex år eller mer.³² Det har i dessa fall rört sig om lagöverträdare över 21 år. När det gäller yngre lagöverträdare har Högsta domstolen tillämpat bestämmelsen även när processen tagit betydligt kortare tid. I NJA 2007 s. 624 ansåg Högsta domstolen att en tidsutdräkt om ett år och fyra månader mellan brottet och avgörande i första instans framstod som lång med hänsyn till att den tilltalades ungdom (nyss fyllda 18 år vid brottet).

²⁸ Holmqvist, Billighetshänsyn, SvJT 1999 s. 188.

²⁹ Prop. 1987/88:120 s. 95.

³⁰ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 193.

³¹ Ågren, s. 478.

³² Se NJA 1993 s. 310 rörande grov våldtäkt, NJA 1993 s. 687 medhjälp till bokföringsbrott, NJA 1998 s. 283 bokföringsbrott, NJA 2001 s. 894 sexuellt umgänge med barn och NJA 2009 s. 776 olaga frihetsberövande, mindre grovt, och misshandel.

17.3.2.8 Annan omständighet (punkten 8)

I den åttonde punkten anges allmänt att domstolen även ska beakta annan omständighet som påkallar att den tilltalade behandlas på ett lindrigare sätt vid påföljdsbestämningen. Det ska i princip röra sig om en omständighet som är likvärdig och lika tungt vägande som de som nämns i övriga punkter. De ska vara hänförliga till gärningspersonen eller ha inträffat efter brottet.³³

Punkten är avsedd att omfatta en del situationer som är mindre vanliga och därför inte räknas upp särskilt i bestämmelsen. Som exempel anges i förarbetena att brott har begåtts i samband med självmordsförsök eller att straff på ett helt oproportionerligt och orimligt sätt skulle drabba någon annan än gärningsmannen (s.k. tredjemanshänsyn).³⁴ Mer regelmässiga följer i form av negativa sociala reaktioner som drabbar den som har begått och dömts för ett brott och dennes närstående, ska emellertid inte beaktas. En annan omständighet som kan beaktas med stöd av punkten är att den tilltalade har varit föremål för häktning eller reseförbud. Vidare har en kränkning av rätten enligt Europakonventionen till rättegång inom skälig tid i praxis beaktats med stöd av förevarande punkt (och inte punkt 7, se mer nedan).

Högsta domstolen har i NJA 2011 s. 675 behandlat ett yrkande om strafflindring med hänvisning till att den tilltalade hade suttit häktad under en längre tid och de konsekvenser som frihetsberövandet haft för den tilltalades fyraårige son. I domen uttalade Högsta domstolen att omständigheterna inte var sådana att det med tillämpning av den nu aktuella strafflindringsgrunden fanns skäl att döma ut ett lägre straff än det som brottslighetens straffvärde motiverade.

En annan omständighet som under särskilda förhållanden har tillmätts betydelse vid bedömningen av om det finns skäl för strafflindring med stöd av den åttonde punkten är en tilltalads medverkan till utredningen av det egna brottet. I den s.k. skärtorsdagsdomen, NJA 2008 s. 359, hade de två tilltalade inte bara frivilligt angett sig beträffande en mycket stor del av alla brott som de var åtalade för (vilket gjorde att även punkten 3 var tillämplig i målet), utan också aktivt medverkat både till utredningen av brotten och till att tillgripet gods hade kunnat lämnas tillbaka till ägarna. De hade självmant pekats ut platser där olika brott begåtts

³³ Prop. 1987/88:120 s. 96.

³⁴ Se bl.a. NJA 1989 s. 564 och NJA 1997 s. 781.

och överlämnat stöldgods som de hade liggande på olika platser. Efter tingsrättens dom ringde de tilltalade upp målsägandena och bad om ursäkt. De tog lån för att kunna betala de utdömda skadestånden. Högsta domstolen konstaterade i domen att de tilltalade med betydande omsorg och uppoffringar verkat för att göra rätt för sig i förhållande till de som drabbats av brotten. Även om förhållandena inte var sådana att punkten 2 (se ovan) kunde anses tillämplig beaktade Högsta domstolen genom en hänvisning till åttonde punkten omständigheterna vid påföljdsbestämningen. Högsta domstolen uttalade härvid att medverkan till utredningen av den egna brottsligheten, i vart fall under vissa omständigheter, måste vara en sådan omständighet som kan beaktas enligt den åttonde punkten.

I NJA 2009 s. 599 tillämpade Högsta domstolen den åttonde punkten när en tilltalad levde under hot om allvarliga repressalier. I målet – som rörde medhjälp till försök till mord – hade den tilltalade angett sig och lämnat sådana uppgifter om brottens planering och genomförande som varit nödvändiga för att han skulle kunna åtalas och fällas till ansvar. Dessa omständigheter beaktade Högsta domstolen inom ramen för punkten 3 (se ovan) vid straffmätningen. Enligt Högsta domstolen utgjorde den omständligheten att den tilltalade även hade avslöjat de andra som medverkat till brotten inte skäl för strafflindring enligt 29 kap. 5 § BrB. I det aktuella fallet hade den tilltalades medverkan till utredningen av de medtilltalades brott haft en väsentlig påverkan på hans personliga situation. Högsta domstolen konstaterade att en direkt följd av att han avslöjat och berättat om sina medbrottslingars medverkan var att han under överskådlig tid skulle komma att leva under hot om allvarliga repressalier utan möjlighet till ett normalt liv. Hans situation innebar att han levde isolerad och hade tvingats byta bostad ett stort antal gånger. Dessa förhållanden vore det enligt Högsta domstolen obilligt att inte tillgodoräkna den tilltalade vid påföljdsbestämningen.

17.3.3 Särskilt om s.k. sanktionskumulation

För en tilltalad medför den brottsliga handlingen ofta fler konsekvenser än brottspåföljden. Som framgått kan den tilltalade t.ex. samtidigt utvisas eller avskedas från sin anställning. Det kan även vara fråga om andra negativa verkningar av brottet, såsom ett

förpliktande för den tilltalade att betala en sanktionsavgift eller att ett tidigare givet tillstånd dras in. I sådana fall brukar man tala om sanktionskumulation, d.v.s. samtidigt bruk av mer än en sanktion eller annan negativ reaktion på brott.

För att den totala påföljdsbördan inte ska bli oproportionerligt sträng har lagstiftaren uttryckligen pekat ut vissa typer av sanktionskumulation i 29 kap. 5 § 4 och 5 BrB som domstolarna ska beakta. Därutöver kan andra former av sanktionskumulation beaktas med stöd av den åttonde punkten. I vissa fall är det förutsatt att ett beaktande av en sanktion sker vid påföljdsbestämningen (se mer nedan). I andra fall är situationen den omvända, d.v.s. beaktandet ska som utgångspunkt ske i samband med att den andra sanktionen beslutas. Det kan anmärkas att det förhållandet att någon vid sidan av påföljden har ålagts att utge skadestånd på grund av brottet i princip inte utgör en relevant form av sanktionskumulation.³⁵

I det följande redovisas några sanktioner som är vanligt förekommande i samband med brott samt en kortfattad beskrivning av rättsläget.

Förverkande

I brottmål är det vanligt att frågan om förverkande av egendom eller pengar behandlas. Med förverkande avses detsamma som konfiskation, d.v.s. en åtgärd genom vilken det allmänna lägger beslag på enskilds egendom utan att utge (full) ersättning. Förverkande regleras i huvudsak i 36 kap. BrB. Om inte annat föreskrivs tillfaller förverkad egendom staten.

Om den samlade reaktionen framstår som oskäligt sträng med beaktande av att ett förverkande sker vid sidan av det utdömda straffet kan en anpassning ske antingen genom en tillämpning av 29 kap. 5 § BrB, varigenom straffet lindras, eller genom en jämkning av förverkandet. I förarbetena till 1989 års påföljdsreform anfördes att det i praxis är vanligt att hänsyn tas till brottspåföljden vid beslut om förverkande. Detta konstaterades vara en ordning som hade goda skäl för sig. I vissa fall ansågs dock förverkandet fylla sådana funktioner att en eftergift eller jämkning av förverkandet inte är möjlig eller lämplig, exempelvis om förverkandet är avsett att motverka fortsatt brottslighet. Det kan därför

³⁵ Jfr ovan fotnot 15 och däri gjorda hänvisningar.

vara motiverat att i vissa fall ta hänsyn till förverkandet vid påföljdsbestämningen i stället för tvärtom.³⁶

Enligt gällande rätt ska således sanktionskumulationsfallet i första hand beaktas genom en eventuell jämkning av beslutet om förverkande. Först om detta inte låter sig göras med hänsyn till förverkandets syfte, bör hänsyn tas till förverkandet vid påföljdsbestämningen.³⁷

Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som i vissa fall kan åläggas en näringsidkare som har begått brott i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet ett strängare straff än penningböter (se 36 kap. 7 § BrB). Det krävs inte att gärningsmannen åtalas för brottet men det måste stå klart att ett brott har blivit begånget.³⁸

Tidigare fanns en bestämmelse i brottsbalken som angav att företagsboten fick efterges eller sättas lägre än vad annars bort ske om näringsidkaren eller företrädaren för denne dömdes till påföljd för brottet. Regleringen gav uttryck för att påföljdsbestämningen skulle ske utan något hänsynstagande till företagsboten.

Genom lagändringar år 2006 omkastades ordningen. Enligt gällande rätt ska således företagsbot som huvudregel beaktas vid påföljdsbestämningen med stöd av den åttonde punkten i 29 kap. 5 § BrB. Endast om det i ett enskilt fall skulle visa sig att det inte är möjligt att uppnå ett rimligt resultat genom att med stöd av den bestämmelsen sätta ned påföljden kan en mer generell jämkningsgrund i 36 kap. 10 § BrB tillämpas avseende företagsboten.³⁹

Näringsförbud

Näringsförbud kan meddelas vid olika former av otillbörligt förfarande i näringsverksamhet och dess tillämplighet är inte beroende av att näringsidkaren har gjort sig skyldig till brottslig gärning. Åtgärden har sålunda inte karaktären av brottspåföljd eller särskild rättsverkan på grund av brott.

³⁶ Jfr NJA 1990 s. 401 och prop. 1986/87:81 s. 12.

³⁷ SOU 1999:147 s. 140.

³⁸ Brottsbalken – En kommentar på Internet, kommentar till 36 kap. 10 §.

³⁹ Prop. 2005/06:59 s. 38 f.

I förarbetena till bestämmelserna om näringsförbud i konkurs framhölls att de allmänna grundsatser som gäller för påföljdsbestämning i brottmål (dvs. bestämmelserna om billighetshänsyn) ger utrymme för att hänsyn tas till ett meddelat näringsförbud vid bestämmande av straff för den gärning som har föranlett förbudet. Som angetts ovan kan ett meddelat näringsförbud ge upphov till konsekvenser för den enskilde som kan medföra straffflinring med stöd av den femte punkten (d.v.s. eftersom det innebär hinder eller synnerligen svårighet i yrkes- eller näringsutövning). Därutöver kan ett näringsförbud beaktas med stöd av den åttonde punkten, även om det i praktiken sällan torde finnas skäl för det om näringsförbudet inte medfört sådana konsekvenser för den enskilde som avses i den femte punkten. Liksom i andra fall får frågan om förbudets inverkan på brottspåföljden bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.⁴⁰

Sanktionsavgifter

För vissa överträdelser som kan medföra straff utgår dessutom som regel en administrativ sanktionsavgift. Här märks särskilt skattetillägg och tulltillägg.

Skattetillägg är en värderelaterad sanktionsavgift som enligt 15 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483) kan åläggas en skattskyldig som lämnar en oriktig uppgift till ledning för beskattningen. Enligt 15 kap. 10 § samma lag kan den skattskyldige helt eller delvis befrias från skattetillägg (eller annan särskild avgift enligt skattebetalningslagen) om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska särskilt beaktas bl.a. om det förfarande som utlöst skattetillägget även har medfört att den skattskyldige har fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen. Regleringen syftar till att undvika att den sammanlagda påföljdsbördan för den skattskyldige blir orimligt tung. Sker prövningen av skattebrottet efter det att skattetillägg har påförts den skattskyldige ankommer det i stället på den allmänna domstolen att inom ramen för straffmätningen beakta skattetillägget.⁴¹

⁴⁰ NJA II 1980 s. 207 f. Jfr NJA 1983 s. 163.

⁴¹ Se prop. 2002/03:106 s. 242 ff och NJA 2005 s. 856. I skattebrottslagen finns bestämmelser angående samordningen av skatteförfarandet och straffprocessen, se 15–17 §§. De innebär emellertid inte att allmän domstol alltid måste invänta ett lagakraftvunnet avgörande i skatteprocessen för att avgöra ett brottmål. Se även NJA 2010 s. 168 (punkten 27).

Tulltillägg är en annan typ av värderelaterad sanktionsavgift som kan påföras en gäldenär som är skyldig att lämna tulldeklaration och som har lämnat en oriktig uppgift till ledning för tulltaxeringen. På samma sätt som vid skattetillägg kan ett tulltillägg jämkas om samma förfarande även har utlöst ansvar för brott (se 8 kap. 10 § tullagen [2000:1281]). Om ett tulltillägg har beslutats före domen bör det – på samma sätt som ett skattetillägg – som utgångspunkt beaktas vid påföljdsbestämningen.

I sammanhanget kan det även finnas skäl att nämna något om skattetilläggs relation till Europakonventionen. I artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns ett förbud mot dubbla förfaranden i brottmål (*ne bis in idem*). Enligt bestämmelsen får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott som han redan blivit slutligt frikänd eller dömd för i enlighet med lagen eller rättegångsordningen i denna stat. Högsta domstolen har i NJA 2010 s. 168 uttalat att det i ljuset av Europadomstolens praxis är klart att två förfaranden som avser samma oriktiga uppgiftslämnanden, varav det ena utgör en prövning av frågan om skattebrott och det andra en prövning av frågan om skattetillägg, får anses avse identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma och att det därmed i konventionens mening inte är fråga om olika brott. Det rör sig således om flera sanktioner eller flera förfaranden beträffande samma brott eller gärning. I det angivna rättsfallet hänvisade Högsta domstolen till att Europadomstolen praxis lämnar ett visst utrymme för flera sanktioner beslutade av olika myndigheter för samma brott. Det kräver dock att det dubbla förfarandet varit förutsebart och att det finns ett tidsmässigt och sakligt samband mellan förfarandena. Högsta domstolen angav vidare att det saknas klart stöd för att det svenska systemet med skattetillägg inte skulle vara konventionsenligt. Därmed saknas även underlag att generellt underkänna systemet med dubbla förfaranden.

17.3.4 Närmare om påföljdseftergift

Redan när brottsbalken infördes innehöll den en bestämmelse om påföljdseftergift som angav att om det på grund av särskilda omständigheter var uppenbart att det inte krävdes någon påföljd för brottet så kunde påföljd efterges. Regeln motiverades med att det – trots föreskrivna möjligheter att för särskilda fall avvika från

straffskalorna och att välja lämplig påföljd – i enstaka fall kunde uppkomma situationer där det fanns ett klart behov av att kunna helt efterge påföljd för brottet. Det underströks i förarbetena att det var rena undantagsfall som avsågs.

När den nu gällande bestämmelsen om påföljdseftergift i 29 kap. 6 § BrB infördes år 1989 gjordes tillämpningen avhängig de billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 § BrB. Påföljdseftergift förutsätter således att ett eller flera billighetsskäl är för handen. I förarbetena uttrycktes en avsikt att åstadkomma en vidgad användning av institutet i förhållande till dittillsvarande restriktiva praxis, även om bestämmelsen fortfarande skulle ta sikte på undantagsfall. I allmänhet torde utrymmet för meddelande av påföljdseftergift vara större ju lägre straffvärdet är.⁴²

Frågan om påföljdseftergift har sällan behandlats av Högsta domstolen och praxis är därmed tämligen begränsad. I rättsfallet NJA 2004 s. 840 I fann Högsta domstolen skäl att meddela påföljdseftergift i ett mål om otillåten miljöverksamhet. Den tilltalade hade tidigare påförts en miljöstraffavgift om 5 000 kr med anledning av samma händelse som åtalet avsåg. Avgiften för den typ av överträdelse som var aktuell i målet hade sedermera sänkts till 1 000 kr. Högsta domstolen konstaterade att den tilltalade för överträdelsen således redan hade erlagt ett högre belopp än vad som skulle blivit följden om han då ålagts miljöstraffavgift och dessutom dömts till den av hovrätten bestämda påföljden, 30 dagsböter. Därtill kom att det, efter det att åtal väckts i målet, införts en särskild åtalsprövningsregel i miljöbalken enligt vilken åtal får väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt i de fall gärningen kan föranleda miljöstraffavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Det ansågs därför tveksamt om det vid tiden för Högsta domstolens prövning skulle kunna anses föreligga förutsättningar för att väcka åtal. Mot den angivna bakgrunden meddelades påföljdseftergift.

Från hovrättspraxis kan nämnas RH 1990:84. Den tilltalade hade gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik genom att gå mot röd gubbe och då blivit påkörd av en bil. Hennes ena ben blev mycket illa skadat. Två år senare var hon fortfarande sjukskriven och oförmögen att springa, cykla eller dansa samt med prognos att aldrig bli skadefri. Hovrätten fann uppenbart oskäligt att döma till påföljd och meddelade påföljdseftergift.

⁴² Prop. 1986/87:120 s. 97.

17.3.5 Andra bestämmelser som medger individuell hänsyn

Det finns bestämmelser i brottsbalken utöver de ovan nämnda som medger att domstolen vid påföljdsbestämningen tar hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller till omständigheter som har inträffat efter brottet. Till exempel kan en domstol frångå huvudregeln att en villkorlig dom ska förenas med böter om ett bötesstraff med hänsyn till andra följder av brottet skulle drabba den tilltalade alltför hårt eller det finns andra särskilda skäl mot det (se 30 kap. 8 § BrB). Härvid kan bl.a. beaktas om den tilltalade till följd av brottet förlorar sin anställning eller drabbas av andra betydande svårigheter i sin yrkesutövning. Även andra billighetshänsyn kan beaktas vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl. Vidare anges i 30 kap. 9 § BrB att domstolen som särskilda skäl för skyddstillsyn kan beakta om en påtaglig förbättring har skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet, eller om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet.

Vi har redan i samband med redogörelsen för tillämpningen av den andra punkten i 29 kap. 5 § BrB nämnt bestämmelserna i brottsbalken om frivilligt tillbakaträdande och liknande handlande, se t.ex. 13 kap. 11 § och 23 kap. 3 § BrB. Som angetts bygger bestämmelserna på samma tanke, nämligen att en person som kommer till insikt om det felaktiga i brottet och vidtar åtgärder för återställa ordningen bör tillgodoräknas det vid den straffrättsliga bedömningen av brottet.

Det förhållandet att någon i utlandet har dömts för ett visst brott utgör inte alltid hinder för ny rättegång i Sverige. Det har emellertid ansetts rimligt att den utländska domen beaktas vid påföljdsbestämningen. Därför anges i 2 kap. 6 § BrB att domstolen ska beakta vad den tilltalade har undergått utomlands.

Avslutningsvis kan även nämnas bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (se bl.a. i 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § RB) som innebär undantag från åtalsplikten respektive förundersökningsplikten. Åtalsunderlåtelse kan beslutas bl.a. om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks. I ett sådant fall är möjligheten till åtalsunderlåtelse avsedd att korrespondera med domstol-

arnas möjlighet att meddela påföljdseftergift enligt 29 kap. 6 § BrB (se ovan) och kan tillämpas när det finns anledning att undvika en domstolsprövning, t.ex. för att den misstänkte utsatts för utpressning på grund av brott och ansökt om skydd hos polismyndigheten.

17.3.6 Nådeinstitutet

Som ett sista alternativ kan regeringen med stöd av 12 kap. 9 § första stycket regeringsformen (RF) genom nåd efterge eller mildra en brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott. Ett beslut om nåd kan således innebära att den dömda befrias från påföljd eller att påföljden ändras i lindrande riktning, t.ex. från fängelse till villkorlig dom eller böter. Regeringen kan även befria någon från eller mildra annan rättsverkan av brott, exempelvis allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Regeringen kan dock aldrig ompröva skuldfrågan i brottmålet.

Skadestånd eller rättegångskostnader som den dömda ska betala kan aldrig bli föremål för nåd. Detsamma gäller för straffprocessuella tvångsmedel som t.ex. häktning och reseförbud. Frågor om straffverkställighet (t.ex. om verkställigheten ska ske genom s.k. fotboja) kan inte heller bli föremål för nåd.

Nåd är till för rena undantagssituationer. Det kan till exempel inför eller under pågående verkställighet av ett straff visa sig att konsekvenserna i det enskilda fallet blir sådana att det är orimligt att verkställa straffet.

Nådeinstitutet är diskretionärt och ensidigt. Det innebär bl.a. att ingen kan kräva att bli benådad eller att få del av skälen till ett nådebeslut. Det är därför inte möjligt att tala om någon praxis i den mening att nåd ska beviljas när vissa omständigheter är för handen. Nådebeslutet motiveras av humanitära skäl men det görs alltid en helhetsbedömning där även brottets karaktär har betydelse. De omständigheter som beaktas i ett nådeärende är framför allt sådana som har inträffat efter domstolens prövning.

De nådeskäl som oftast brukar åberopas är medicinska skäl, tredjemanshänsyn, sociala- eller rehabiliteringsskäl, arbetsskäl och ekonomiska skäl samt allmänt humanitära skäl.⁴³

⁴³ Prop. 2005/06:35 sid.16 och SOU 2002:26 s. 46.

17.3.7 Europakonventionens bestämmelser

Bestämmelserna om billighetshänsyn aktualiserar i flera fall frågor om Europakonventionens tillämpning. Ovan har bl.a. rätten till en rättegång inom skälig tid enligt artikel 6 i konventionen behandlats. Den relevanta tiden för bedömningen av om det har skett en kränkning av den föreskrivna rättigheten börjar den dag en person kan sägas vara anklagad för brott och avslutas den dag då det föreligger slutlig dom. Frågan om rätten till rättvis rättegång inom skälig tid har kränkts avgörs genom en helhetsbedömning varvid beaktas bl.a. hur komplicerat målet har varit, hur parterna har agerat under förfarandet samt hur domstolar och myndigheter har handlagt ärendet.

Enligt artikel 13 i konventionen ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Genom Europadomstolens dom den 26 oktober 2000 i målet Kudla mot Polen, fastslogs att det såvitt avser alltför långa handläggningstider finns en särskild skyldighet enligt artikel 13 att tillhandahålla ett effektivt nationellt rättsmedel för prövning av påstådda kränkningar av rätten till rättegång inom skälig tid. I princip måste ett rättsmedel för att anses effektivt medge en prövning av om konventionen blivit överträdd som sträcker sig lika långt som den prövning Europadomstolen gör. Rättsmedlet ska dessutom antingen förebygga den påstådda kränkningen eller dess fortsättning eller gottgöra en kränkning som redan har inträffat. I brottmål kan kompensationen bestå i att utgången i målet påverkas till den tilltalades förmån. För att en sådan gottgörelse ska kunna godtas krävs emellertid att det klart framgår att syftet varit att kompensera för tidsutdräkten och att kompensationen varit av väsentlig betydelse för påföljden och skett på ett tydligt och mätbart sätt.⁴⁴

I NJA 2003 s. 414 förklarade Högsta domstolen att en kränkning av rätten till rättegång inom skälig tid är en sådan omständighet som kan påkalla att den tilltalade får ett lägre straff än straffvärdet motiverar. Högsta domstolen anförde vidare att det i domstolspraxis inte heller torde vara ovanligt att oskäligen fördröjningar har beaktats vid påföljdsbestämningen i första hand med hänvisning till den i 29 kap. 5 § 7 BrB angivna omständigheten att en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan

⁴⁴ Se *Eckle mot Tyskland*, dom d. 15 juli 1982, para. 66–67, *Beck mot Norge*, dom d. 26 juni 2001, para. 27–28 samt *Pietiläinen mot Finland*, dom d. 5 nov. 2002, para. 44.

brottet begicks. Mot bakgrund av det ovan redovisade avgörandet från Europadomstolens och Europakonventionens krav på ett klart syfte samt en tydlig och mätbar kompensation fanns det enligt Högsta domstolen anledning att göra en självständig prövning av invändningar om kränkningar av konventionen och vid den prövningen beakta den praxis som utvecklats av Europadomstolen.

Rättsfallet har uppfattats som att en kränkning av rätten enligt Europakonventionen till rättegång inom skälig tid inte bör beaktas enligt punkt 7 utan enligt punkt 8 i 29 kap. 5 § BrB. I målet fann Högsta domstolen att det gått sex år från delgivning av misstanke för brott till åtal. Det framstod som orimligt lång tid även med beaktande av ärendets komplexitet och den bedömdes i betydande utsträckning bero på passivitet från polis- och åklagarmyndighet från det att det gått ungefär två år sedan delgivning av misstanke. Den oskäligen fördröjningen uppgick alltså till cirka fyra år. De skäl som åberopats för fördröjningen – resursbrist, byte av åklagare m.m. – ansågs inte godtagbara. Sammantaget var fördröjningarna av sådan omfattning att de fick anses ha inneburit en kränkning av rätten till rättegång inom skälig tid. Den tilltalade var därför enligt Högsta domstolen berättigad till gottgörelse i form av en lindrigare påföljd än han annars skulle ha dömts till. När det gäller gottgörrelsens storlek befanns det tillräckligt att ett fängelsestraff motsvarande halva straffvärdet dömdes ut, vilket innebar att påföljden bestämdes till fängelse i ett år och sex månader.

Även i NJA 2001 s. 35 hade Högsta domstolen att ta ställning till om den tidsutdräkt som ägt rum i målet var förenlig med Europakonventionen. De förseningar som hade ägt rum ansågs dock inte föranledda av omständigheter för vilka staten kunde anses ansvarig, utan berodde på att den tilltalade hade varit sjuk samt tillåtits byta försvarare. Något skäl att låta utgången i målet påverkas av dröjsmål i förfarandet förelåg därför inte.

När frågor om betydelsen av en misstänkts medverkan i utredningen av brottet behandlas hänvisas inte sällan till den s.k. oskyldighetspresumtionen. Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. Det finns ett nära samband mellan oskyldighetsprincipen och rätten för en misstänkt att hålla tyst under hela utredningen. Europadomstolen har

konstaterat att den rätten är internationellt erkänd och en del av kärnan i en rättvis rättegång.⁴⁵

Av åtskilliga rättsfall från Europadomstolen framgår att en brottsutredande myndighet under inga omständigheter får använda tvång för att få den misstänkte att medverka och därmed kanske belasta sig själv i en ansvarsfråga. Den brottsutredande myndigheten får inte använda knepet att försöka bryta den misstänktes tystnad genom att utan tillräcklig täckning i reella förhållanden utställa löften till honom eller henne.⁴⁶

När det gäller principen om *ne bis in idem* och frågan om skatte-tilläggssystemets förenlighet med Europakonventionen, se ovan avsnitt 17.3.3.

17.4 Beredningen för rättsväsendets utveckling

Som framgått hänvisas i våra direktiv till de förslag som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) lämnade i sitt slutbetänkande, *Ett effektivare brottmålsförfarande – några ytterligare frågor* (SOU 2005:117).

En huvuduppgift för BRU var att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. En annan central uppgift var att överväga på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kunde förbättras eftersom en välfungerande brottsutredande verksamhet är en grundförutsättning för en hög uppklärningsprocent och ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.⁴⁷

I sitt slutbetänkande föreslog BRU bl.a. att en ny strafflinningsgrund skulle införas i 29 kap. 5 § BrB. Den nya bestämmelsen innebar att domstolen ska beakta att den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av det egna brottet. Enligt beredningen fanns det starka skäl för att öka effektiviteten i brottsutredningen genom att skapa incitament för den misstänkte att aktivt medverka i utredningen. På så sätt skulle resurser för utredning av annan brottslighet kunna frigöras och tiden från det att brottet upptäcks till det finns en lagakraftvunnen dom skulle kunna minska väsentligt.

⁴⁵ SOU 2005:117 s. 70.

⁴⁶ SOU 2005:117 s. 71.

⁴⁷ Dir. 2000:90.

Beredningen poängterade att snabbhet generellt sett har ett betydande kriminalpolitiskt värde. Sambandet mellan brott och påföljd blir starkare ju kortare tidsavståndet är mellan dem. I allmänhet blir också brottsutredningar allt svårare att genomföra ju längre tid som har förflutit efter brottet. Vidare är det av stor betydelse både för den misstänkte, eventuella brottsoffer och vittnen att handläggningen inte drar ut på tiden. Även från ett mer övergripande perspektiv torde en effektiv utrednings- och lagföringsprocess ha stor betydelse enligt BRU, inte minst för tilltron till rättsväsendet i stort.⁴⁸

Beredningen konstaterade att det redan med nu gällande regler finns möjlighet att beakta att den tilltalade frivilligt har lämnat uppgift om annat brott som han eller hon har begått samt att, under speciella förhållanden, beakta medverkan i utredningen av de brott som misstanken avser. Det är alltså inte främmande för den svenska rättsordningen att utöka möjligheterna att ta hänsyn till den misstänktes medverkan i utredningen vid påföljdsbestämningen. Beredningen hänvisade också till att en sådan möjlighet redan finns i flera av våra nordiska grannländer.⁴⁹

Enligt BRU kunde den omständigheten att någon som begått ett brott aktivt och verkningsfullt medverkar i utredningen av detsamma, på samma sätt som vid en frivillig angivelse, sägas visa på en stark vilja att ta ansvar för sina handlingar. Indirekt kan det också ses som ett bidrag till att samhället kan upprätthålla respekten för rättsväsendet och straffsystemet.

Beredningen förslog också att 29 kap. 5 § BrB skulle förändras så att det inte längre skulle krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de s.k. billighetsskälen. Enligt BRU innebar kravet dels ett hinder för att få så bra effekt som möjligt av förslagen, dels tröskeleffekter.⁵⁰

Avslutningsvis kan nämnas att beredningen även övervägde införandet av ett system med kronvittnen, d.v.s. strafflindring när en person lämnar uppgifter om medbrottslingar. Beredningen ansåg emellertid inte att det fanns övervägande skäl för att föreslå en sådan ordning. Beredningen hänvisade bl.a. till det tvivelaktiga bevisvärde som ett kronvittnes uppgifter typiskt sett har och att det fanns

⁴⁸ SOU 2005:117 s. 78 f.

⁴⁹ SOU 2005:117 s. 80.

⁵⁰ SOU 2005:117 s. 85 f.

skäl att ifrågasätta om ett kronvitnesssystem på ett märkbart sätt skulle öka effektiviteten i brottsutredningarna.⁵¹

17.5 Våra överväganden och förslag

17.5.1 Några utgångspunkter

Under avsnitt 17.2.2 har vi bl.a. redogjort för avgränsningarna och inriktningen på vårt uppdrag. Där framgår bl.a. att en utgångspunkt för vår analys är att billighetsskäl även i framtiden ska bäras upp av samma rättspolitiska argument som i dag. Det innebär att förändringar i form av nya eller ändrade strafflindringsgrunder i första hand ska motiveras av rättvise- och humanitetsskäl. Som angetts är grundtanken bakom billighetsskäl att det i vissa fall framstår som orättfärdigt att vid påföljdsbestämningen bortse från omständigheter som inte har med brottets straffvärde att göra men som är hänförliga till gärningsmannens personliga förhållanden eller något som har inträffat efter brottet.

Vi har tidigare berört det uppdrag som Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) hade och de förslag som beredningen presenterade i sitt slutbetänkande (se ovan avsnitt 17.4). Även om vissa av de frågor som vi enligt våra direktiv ska överväga sammanfaller med de frågor som BRU behandlade kan konstateras att våra uppdrag skiljer sig åt i väsentliga avseenden. Som framgått har vi – till skillnad från BRU – inte lagt effektivitetshänsyn till grund för våra överväganden. Det innebär emellertid inte att vi inte har beaktat de konsekvenser som våra förslag kan leda till när det t.ex. gäller möjligheten att bedriva en effektiv och snabb förundersöknings- och lagföringsprocess. Som kommer att framgå har vi tillmätt även sådana förhållanden viss betydelse, även om de inte har varit styrande eller utslagsgivande för våra förslag.

Med hänsyn till hur direktiven är formulerade har vi särskilt övervägt frågan om strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet samt förändringar som har med s.k. sanktionskumulation att göra. Den senare frågan har samband med vårt uppdrag angående straffnivåerna i vissa särskilda fall (se kapitel 18). I övrigt har vi övervägt förändringar utifrån vad som har framkommit vid vår praxisgenomgång eller som kan föranledas av andra omständigheter. Vi har således bl.a. analyserat om det kan finnas

⁵¹ SOU 2005:117 s. 86 f.

skäl att lägga till, ta bort, förtydliga eller på annat sätt justera någon strafflindringsgrund i 29 kap. 5 § BrB eller att vidta andra förändringar av bestämmelserna om billighetshänsyn. Vår slutsats är att dagens reglering av billighetsskäl fungerar tämligen väl och att det, utöver vad som nedan redogörs för, inte finns anledning att göra några mer omfattande förändringar.

Vi behandlar först de två förslag till nya strafflindringsgrunder som vi föreslår – medverkan till utredningen av det egna brottet och sanktionskumulation. Därefter presenteras våra överväganden i övrigt angående billighetsskäl.

17.5.2 En ny strafflindringsgrund; medverkan till utredningen av det egna brottet

Vår bedömning: En misstänkt som erkänner eller på annat sätt medverkar till utredningen av det egna brottet bör, i likhet med vad som gäller vid frivillig angivelse eller när en gärningsman vidtar skadebegränsade åtgärder, kunna tillgodoräknas förhållandet vid påföljdsbestämningen. Bedömningen av när strafflindring ska komma i fråga bör ske med utgångspunkt i syftet med bestämmelsen och med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En förutsättning för strafflindring bör vara att den tilltalades medverkan – objektivt sett – kan sägas ge uttryck för ansvarstagande och ånger. Det faller inte inom ramen för vårt uppdrag att ta ställning till frågan om det bör införas ett s.k. kronvitnesssystem i Sverige.

Vårt förslag: En ny strafflindringsgrund tillförs bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB som avser att den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt medverkat till utredningen av det egna brottet.

Som framgått har betydelsen av gärningsmannens medverkan i utredningen av det egna brottet behandlats i olika sammanhang. Som beskrivs i avsnitt 17.4 presenterade BRU ett förslag som innebar att 29 kap. 5 § BrB tillfördes en ny strafflindringsgrund med sådant innehåll. En klar majoritet av de remissinstanser som uttalade sig i frågan ställde sig bakom beredningens förslag. Frågan om erkännande och medverkan som grund för strafflindring har även behandlats av en av Riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp. I en

rapport år 2006 presenterade arbetsgruppen bl.a. förslag som innebar att medverkan i den egna utredningen i större omfattning än i dag bör beaktas i strafflindringsriktning.⁵² Härefter har Utredningen om kriminella grupperingar i sitt betänkande år 2010 uttalat att det är angeläget att överväga ändringar av bestämmelserna om billighetsskäl så att medverkan i brottsutredningar i större utsträckning än för närvarande beaktas i strafflindringsriktning.⁵³

Trots skilda utgångspunkter har alltså flera olika utredningar funnit en bestämmelse som föreskriver möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet motiverad. Vidare framgår av praxis att medverkan till utredningen av det egna brottet i något fall har beaktats som ett skäl för strafflindring med stöd av den åttonde punkten i 29 kap. 5 § BrB (se ovan).⁵⁴ Ett sådant hänsynstagande har således under speciella förhållanden ansetts motiverat och berättigat även inom ramen för nuvarande lagstiftning. Det kan också konstateras att det i övriga nordiska länder finns möjlighet att lindra påföljden med hänvisning till den tilltalades medverkan i utredningen av brottet.⁵⁵

Det finns skäl för en ny strafflindringsgrund

Enligt vår bedömning är det rimligt och motiverat att en tilltalad som medverkat till utredningen av det egna brottet och vars agerande ger uttryck för ansvarstagande och ånger premieras vid påföljdsbestämningen. Det saknas skäl att göra skillnad mellan en sådan situation och att någon frivilligt anger sig eller agerar för att undanröja eller begränsa skadliga verkningar av ett brott. En misstänkt som medverkar till utredningen av brottet synes t.ex. minst lika förtjänt av strafflindring som en person som angett sig men därefter inte bidrar ytterligare till att brottet kan klaras upp. Att en tilltalad ångrar sig och medverkar till utredningen av det egna brottet, och därigenom bidrar till att händelseförloppet klaras ut och – i den mån det är möjligt – att ordningen återställs, torde vara jämförbart med att någon deltar i medling med anledning av

⁵² Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål – en idéskrift, 2006, s. 77 ff.

⁵³ Se SOU 2010:15 Bilaga 3.

⁵⁴ Se NJA 1991 s. 255 och NJA 2008 s. 359 samt SOU 2005:117 s. 70.

⁵⁵ För en närmare redogörelse för bestämmelser om strafflindring i Finland, Danmark och Norge, se SOU 2005:117 s. 71 ff. Se även bilaga 3 till detta betänkande.

brottet, vilket enligt gällande rätt kan utgöra en grund för strafflindring (se ovan avsnitt 17.3.2.2.).

Det avgörande skälet till att en ny strafflindringsgrund avseende medverkan i utredningen av det egna brottet bör tillföras 29 kap. 5 § BrB är att gärningsmannen i ett sådant fall i regel framstår som mindre klandervärd och att det vore obilligt att inte beakta förhållandet. Att sådana förhållanden beaktas vid påföljdsbestämningen stämmer väl överens med de tankar om humanitet och tolerans som bör prägla påföljdssystemet och som har beskrivits bl.a. ovan i kapitel 7.

Utöver ovan nämnda skäl kan en strafflindringsgrund som tar sikte på den enskildes medverkan i brottsutredningen bäras upp av andra argument. En bestämmelse som medger strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet kan antas ha viss betydelse för att uppmuntra ett sådant beteende och därmed innebära att fler gärningsmän lämnar uppgifter av betydelse under förundersökningen. Det har i sin tur en positiv effekt för utredningsarbetet som då kan ske med ökad skyndsamhet och effektivitet. En annan fördel är att svensk rätt bättre kommer att överensstämma med vad som gäller i våra grannländer. En möjlighet att lindra påföljden med hänsyn till medverkan i utredningen av brott är också i enlighet med olika rambeslut som Europeiska unionens råd har antagit inom straffrättens område.⁵⁶

Möjliga invändningar mot en ny strafflindringsgrund

Ett kritiskt argument mot att införa en strafflindringsgrund som den nu aktuella är att den skulle kunna komma i konflikt med principen om allas likhet inför lagen genom att två tilltalade som har begått samma brott eller brott av samma svårhet kan få olika straff.

Vi anser inte att en bestämmelse som föreskriver en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet skulle hamna i konflikt med likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF). På samma sätt som vid tillämpningen av andra strafflindringsgrunder föreligger det i en sådan situation en relevant omständighet som motiverar att det görs skillnad mellan

⁵⁶ Se bl.a. Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet och Rådets rambeslut av den 24 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

två annars lika fall. Straffflindringsgrunden är inte avsedd att förbehållas vissa typer av brott utan ska vara allmänt tillämplig.

Invändningen är enligt vår mening av principiell natur och skulle kunna riktas mot flera av billighetsskälerna. Frågan är således om det är motiverat att låta straffsystemet omfatta billighetshänsyn som tillåter individuell hänsyn och att avsteg i vissa fall sker från en strikt straffvärderelaterad påföljdsbestämning. Vi har redan i avsnitt 7.1 redogjort för vår uppfattning att det finns goda skäl för en sådan ordning och att domstolen måste ha möjlighet att göra vissa individuella hänsynstaganden. Beaktandet av billighetsskälerna innebär att andra principer, såsom proportionalitetsprincipen och principen om ekvivalens, får träda tillbaka till förmån för andra tungt vägande principer, såsom humanitetsprincipen. Som vi tidigare har konstaterat måste ett fungerande påföljdssystem innefatta vissa kompromisser mellan olika intressen.

En annan invändning som kan anföras mot en straffflindringsgrund av nu aktuellt slag är att risken för att den misstänkte lämnar felaktiga erkännanden eller uppgifter om brottet ökar om det finns något att vinna med det. Det kan handla om att någon tar på sig ett brott i tron att han eller hon ändå kommer att fällas till ansvar eller för att skydda någon annan.

Enligt vår bedömning torde risken för felaktiga uppgifter vara förhållandevis liten så länge det enbart handlar om en möjlighet till strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet. Det är naturligtvis av stor betydelse (och en given utgångspunkt) att beviskraven upprätthålls även i mål där den tilltalades uppgifter ligger till grund för utredningen och att erforderlig bevisprövning sker.

Det skulle också kunna ifrågasättas om en bestämmelse som föreskriver strafflindring vid medverkan till utredningen av det egna brottet skulle kunna undergräva den rätt som en misstänkt har enligt Europakonventionen att inte uttala sig eller belasta sig själv. I begreppet rättvis rättegång ingår att det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld, att den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och inte är skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete genom att bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom t.ex. medgivanden eller belastande material.

En straffflindringsgrund som den nu aktuella innebär emellertid inte någon skyldighet att yttra sig eller lämna uppgifter. Frånvaron av någon av omständigheterna i 29 kap. 5 § BrB kan aldrig åberopas i straffskärpande syfte. Den som väljer att förneka eller vägrar att

medverka i utredningen ska således inte drabbas av ett straff som är strängare än vad som följer av de allmänna kriterierna för påföljdsbestämning.

En annan invändning består i att en bestämmelse av nu aktuellt slag inte tar tillräcklig hänsyn till brottsoffrets behov av upprättelse. Även ett sådant argument torde kunna riktas mot flera av billighetsskälerna i 29 kap. 5 § BrB och gör sig enligt vår mening inte särskilt gällande för en bestämmelse som tar sikte på en misstänkts medverkan i utredningen av det egna brottet. Tvärtom synes det även från ett brottsofferperspektiv finnas fördelar med en sådan ordning eftersom det kan leda till att utredningen påskyndas och underlättas.

Som vi har utvecklat närmare i avsnitt 7.1 bör påföljdsbestämningen främst vara en fråga för staten. Brottsoffrets behov av upprättelse torde huvudsakligen tillgodoses genom att gärningsmannen förklaras skyldig och eventuellt förpliktas betala skadestånd. Även om målsäganden, genom möjligheten att t.ex. överklaga en dom och yrka straffskärpning, av lagstiftaren har tillerkänts ett intresse av att kunna påverka inte bara skuldfrågan utan även påföljdsbestämningen bör hans eller hennes eventuella intresse av ingripande straff inte tillgodoses på bekostnad av att välgrundade strafflindringsomständigheter lämnas obeaktade.

Vid remissbehandlingen av BRU:s förslag uttrycktes vissa farhågor att den då föreslagna strafflindringsgrunden skulle missbrukas så att det ändå skapades ett kronvitnesssystem. Det befarades att det i vissa fall skulle krävas att en tilltalad även lämnade uppgifter om medbrottslingar för att komma ifråga för strafflindring och invändes bl.a. att förslaget saknade erforderliga kontrollfunktioner.

En strafflindringsgrund vid medverkan till utredningen av det egna brottet kan innebära gränsdragningsproblem. När brott har begåtts av flera personer gemensamt kan ett uppgiftslämnande om den egna brottsligheten många gånger omfatta även andras brottslighet. Vi anser att de problem som kan vara förknippade med en sådan situation inte bör överdrivas, även om det är viktigt att förhållandet uppmärksammas och att därmed sammanhängande rättssäkerhetsaspekter beaktas. Det är också viktigt att det tydligt framgår av lagtexten att det enbart är medverkan till utredningen av det *egna* brottet som kan föranleda strafflindring. I den mån det anses erforderligt kan bestämmelserna kompletteras med närmare föreskrifter och anvisningar på myndighetsnivå i syfte att säkerställa att ordningen inte missbrukas.

En ny strafflindringsgrund

Enligt vår bedömning bör – av de skäl som ovan har redovisats – en strafflindringsgrund införas som tar sikte på medverkan till utredningen av det egna brottet. Vårt förslag innebär att en ny strafflindringsgrund tillförs 29 kap. 5 § BrB genom att den nuvarande tredje punkten som avser frivillig angivelse av brott utvidgas till att även omfatta att den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt medverkat till utredningen av det egna brottet.

Frågan om det i ett enskilt fall finns förutsättningar att tillämpa bestämmelsen och med hänvisning till den medge en lindrigare påföljd än vad brottets svårhet motiverar ska avgöras av domstolen. Strafflindringsgrunden ska alltså inte förväxlas med en åtalsupp-görelse, eller vad som på engelska brukar kallas *plea-bargaining*.⁵⁷ Förslaget innebär inga förändringar i fråga om förundersöknings-plikt och åtalsplikt, vilket skulle ligga utanför ramarna för vårt uppdrag.

Strafflindringsgrunden bör inte begränsas till vissa brott. I stället bör bedömningen ta sin utgångspunkt i den tilltalades agerande och syftet med bestämmelsen. Som angetts ovan är det vid bedömningen av i vilka fall den föreslagna strafflindrings-grunden bör tillämpas avgörande om den tilltalade genom sitt agerande framstår som mindre klandervärd och om det vore obilligt att inte beakta förhållandet vid påföljdsbestämningen. Bestämmels-ens syfte är således att premiera ett beteende som allmänt sett kan anses positivt och moraliskt föredömligt genom att det markerar ett avståndstagande från den brottsliga handlingen och en vilja att klara upp och ställa till rätta efter sig.

Typiskt sett kan en medverkan i utredningen av det egna brottet alltså sägas ge uttryck för en viss insikt och inställning hos gärningsmannen. Det är naturligtvis omöjligt för domstolen att avgöra gärningsmannens verkliga bevekelsegrunder utan bedömningen måste ta sin utgångspunkt i objektiva fakta. Strafflindrings-grunden ska enbart tillämpas när det utifrån sådana objektiva konstaterbara förhållanden finns anledning att anta att den tilltalades agerande grundar sig på en verklig vilja att ta ansvar för sina handlingar och en insikt om att den brottsliga gärningen var felaktig. Finns det omständigheter som talar i annan riktning får

⁵⁷ Med *plea-bargaining* brukar avses att åklagare och misstänkt, ibland under överinseende av domstolen, träffar avtal om att åtalet begränsas eller straffet reduceras i gengäld mot att den misstänkte erkänner sig skyldig i viss omfattning.

domstolen väga in det i sin bedömning. Något som kan tala mot en tillämpning av strafflindringsgrunden är t.ex. om den tilltalade framför uppenbart obefogade invändningar om ansvarsfrihet eller förringar sin egen inblandning i brottet. Det är inte heller så att en misstänkt person ska kunna förhandla sig till en lindrigare påföljd.

I första hand bör strafflindringsgrunden komma ifråga vid erkänd brottslighet. Det kan emellertid inte uteslutas att det finns fall där strafflindring kan synas motiverad trots att den tilltalade inte fullt ut erkänner det brott han eller hon anklagas för. Så kan t.ex. vara fallet när den tilltalade och åklagaren är oense om brottets rubricering.

För att det ska vara fråga om en relevant medverkan torde normalt sett krävas mer än enbart ett erkännande. Det kan t.ex. vara fråga om en redogörelse för händelseförloppet eller utpekande av platser och personer av betydelse för utredningsarbetet.

Av naturliga skäl torde strafflindring främst bli aktuellt när den tilltalades medverkan är av viss omfattning och har betydelse för utredningen. Som framgått av resonemanget ovan anser vi att den tilltalades medverkan i princip kan tilläggas samma innebörd som sådana skadebegränsade åtgärder som en tilltalad vidtar omedelbart i samband med brottet och som kan tillmätas betydelse med stöd av nuvarande punkten 2. I ett sådant fall – och vid tillämpningen av den nu aktuella strafflindringsgrunden – torde domstolen vid bedömningen av om strafflindring ska medges i det enskilda fallet bl.a. väga in omfattningen av den tilltalades åtgärder och uppoffringar. Det torde för övrigt följa redan av kravet på att ett billighetsskäl ska vara av viss styrka och kvalitet för att få genomslag vid påföljdsbestämningen. I sammanhanget är det också av betydelse att den tilltalades agerande – i form av ett erkännande, en redogörelse, ett förevisande eller andra åtgärder varigenom han eller hon kan sägas medverka i utredningen – utgör en del av underlaget för bedömningen av om han eller hon kan antas handla med ett motiv som det finns anledning att premiera (jfr vad som ovan har angetts om domstolens bedömning av objektiva fakta).

Med hänsyn till vad som nu har redogjorts för torde det sällan bli aktuellt att tillämpa strafflindringsgrunden när någon blir tagen på bar gärning eller erkänner efter att ha blivit överbevisad. Detsamma torde gälla om den tilltalades medverkan i utredningen begränsar sig till enstaka uppgifter av mindre betydelse för utredningen. Detta trots att strafflindringsgrunden inte bärs upp av

effektivitetsskäl eller är avhängig några särskilda effekter av den tilltalades medverkan.

Bedömningen av i vilken utsträckning strafflindring ska medges bör ske med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och intresset av en enhetlig rättstillämpning. I enlighet med vad som gäller för andra billighetsskäl bör strafflindringen som utgångspunkt vara proportionerlig i förhållande till graden av medverkan och brottets straffvärde.

Särskilt om s.k. kronvittnen

Med kronvittne brukar avses en gärningsman som avslöjar sina medbrottslingar eller andra brottslingar och därigenom går fri från straff eller får en mildare påföljd. Frågan om eventuell strafflindring för kronvittnen i svensk rätt har behandlats i olika sammanhang. Fängelsestraffkommittén tog upp frågan men fann övervägande skäl tala mot ett sådant system.⁵⁸ Departementschefen, som delade kommitténs bedömning, konstaterade i den efterföljande propositionen att ingen remissinstans hade framfört motsatt uppfattning. Trots att det i propositionen klart uttalades att inte fanns något utrymme för att beakta en kronvittnessituation enligt den punkt i 29 kap. 5 § BrB som avser frivillig angivelse angavs det också att i den mån omständigheterna helt undantagsvis skulle kunna anses motivera ett lägre straff så fick det ske med stöd av den åttonde punkten.⁵⁹

Det senare indikerar att det kan finnas ett visst – men snävt begränsat – utrymme för att inom ramen för nuvarande lagstiftning beakta att en gärningsman har avslöjat sina medbrottslingar. Av förarbetsuttalandet framgår inte under vilka förutsättningar det skulle kunna ske.

Som angetts ovan övervägde även Beredningen för rättsväsendets utveckling frågan om ett kronvittnessystem. Beredningen kom fram till att det då inte var aktuellt att förslå en särskild bestämmelse som innebär att den tilltalades medverkan vid utredningen av andras brott kan beaktas vid straffmätningen och påföljdsvalet.⁶⁰

⁵⁸ SOU 1986:14 s. 452 f.

⁵⁹ Prop. 1987/88:120 s. 92.

⁶⁰ SOU 2005:117, s. 86 ff.

Karakteristiskt för ett utvecklat kronvitnesssystem är att de brottsbekämpande myndigheterna kan förmå en brottsling att avslöja medbrottslingar genom att utlova förmåner. En sådan ordning har inte helt avvisats av Europadomstolen men har av Högsta domstolen, med referens till 23 kap. 12 § RB, ansetts som främmande för det svenska rättssystemet (se NJA 2009 s. 599). Av rättsfallet framgår bl.a. att det utrymme som departementschefens ovan angivna förarbetsuttalande öppnar för är mycket begränsat och omfattar bara sådana enstaka fall av undantagskaraktär, där det föreligger billighetsskäl som är lika starka som de som kan motivera straffnedsättning enligt punkterna 1–7 i 29 kap. 5 § BrB. Den omständigheten att den tilltalade i det aktuella målet lämnat uppgifter som bidragit till att övriga tilltalade hade kunnat lagföras och dömas utgjorde enligt Högsta domstolen inte i sig skäl för strafflindring enligt 29 kap. 5 § BrB. Däremot medgavs betydande strafflindring med hänsyn till den tilltalades personliga förhållande (se ovan avsnitt 17.3.2.8).

Den rättspolitiska grunden för att skänka strafflindring i de fall som avses i 29 kap. 5 § BrB är som angetts att det skulle vara orättfärdigt att inte göra det. Strafflindring till kronvittnen vilar i första hand på samhällets intresse av att brott utreds. Det handlar alltså om strafflindring på helt andra grunder än vad som i dag gäller enligt svensk rätt.

Från principiell synvinkel finns det avgörande skillnader mellan att tillmäta uppgifter som den tilltalade lämnar om sin egen inblandning i ett brott betydelse vid påföljdsbestämningen (som vi föreslagit ovan) och att göra detsamma när det gäller uppgifter som en tilltalad har lämnat om andra personer. Det kan bl.a. ifrågasättas hur uppgifter av ett kronvittne ska bevisvärderas och hur en sådan ordning förhåller sig till övriga tilltalades rätt till en rättvis rättegång. Frågan om ett system med kronvittnen väcker således särskilda frågor av moralisk och rättslig karaktär som i flera avseenden skiljer sig från de frågor som vi har behandlat med anledning av frågan om strafflindring vid medverkan i utredningen av egen brottslighet. Med hänsyn härtill och till de avgränsningar av uppdraget som ovan har redogjorts för får det anses falla utanför vårt uppdrag att närmare analysera frågan om förutsättningarna för införande av ett system med kronvittnen i svensk rätt.

Domstolens underlag

En förundersökning ska vara objektiv och innehålla samtliga omständigheter av betydelse och förundersökningsprotokollet ska spegla förundersökningen. Det bör därför framgå av protokollet om den misstänkte har medverkat till utredningen och på vilket sätt det i så fall har skett. Tillsammans med den tilltalades uppgifter och övrig utredning i målet kan domstolen därmed förväntas ha ett fullgott beslutsunderlag. Det kan dock anmärkas att tillämpningen av den föreslagna strafflindringsgrunden inte bör förutsätta att det hålls en huvudförhandling.

17.5.3 Sanktionskumulation – en särskild grund för strafflindring

Vår bedömning: För att den totala reaktionen på ett brott ska framstå som rättvis och proportionerlig är det viktigt att olika fall av s.k. sanktionskumulation uppmärksammas och beaktas i tillräcklig utsträckning. Det är förhållandevis vanligt att ett brott utlöser fler än en sanktion och därmed att det finns anledning för domstolen att överväga om strafflindring bör ske med hänsyn härtill. Sanktionskumulationsfallen bör därför lyftas fram och förtydligas i bestämmelserna om billighetsskäl.

Vårt förslag: En särskild strafflindringsgrund tillförs 29 kap. 5 § BrB som anger att domstolen som grund för strafflindring ska beakta om ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet.

En grupp av billighetsskäl tar sikte på s.k. sanktionskumulation. Med sanktionskumulation avses att den tilltalade utöver straffet drabbas av en annan form av sanktion med anledning av brottet. En sådan sanktion kan vara av repressiv karaktär och väl så kännbar för den tilltalade.

Tanken bakom bestämmelser som medger strafflindring vid olika former av sanktionskumulation är att den tilltalade annars skulle drabbas oskäligt hårt samt att den sammantagna reaktionen på brottet bör framstå som proportionerlig i förhållande till brottet.

För att påföljdssystemet ska vara trovärdigt bör ett brott mötas av en reaktion som totalt sett är tillräckligt ingripande. Å andra sidan bör den med hänsyn till bl.a. humanitetsprincipen inte vara mer ingripande än nödvändigt. För att uppnå balans mellan olika sanktioner och undvika någon form av dubbelbestraffning är det viktigt att domstolen gör en helhetsbedömning vid påföljdsbestämningen och väger in samtliga de sanktioner som brottet har utlöst för att – i den mån det är möjligt – tillse att den totala reaktionen blir välavvägd och proportionerlig.

Som framgått i avsnitt 17.3.2 anges uttryckligen i 29 kap. 5 § BrB att ett sådant beaktande ska ske i vissa särskilda fall (se nuvarande punkterna 4 och 5 som behandlar s.k. utvisningsmen och arbetsrättsliga följder eller hinder i yrkesutövning). Därutöver kan domstolen med stöd av den nuvarande åttonde punkten beakta även andra fall av sanktionskumulation och medge straffflindring om det anses vara befogat.

Vi har i avsnitt 17.3.3 redogjort för några vanliga fall av sanktionskumulation. Som framgått har lagstiftaren i vissa fall anvisat att hänsynstagandet inte i första hand ska ske vid påföljdsbestämningen utan i samband med att den andra sanktionen beslutas (se t.ex. förverkande). I andra fall är det förutsatt att domstolen ska beakta sanktionen och vid påföljdsbestämningen tillse att den samlade reaktionen på brottet framstår som rimlig och proportionerlig (t.ex. vid företagsbot). I flera fall kan ett hänsynstagande ske antingen vid påföljdsbestämningen eller i samband med att den andra sanktionen beslutas beroende på i vilken ordning de olika besluten meddelas (se t.ex. skattetillägg).

En särskild bestämmelse om sanktionskumulation bör införas

Vi har ovan konstaterat att olika former av sanktionskumulation är relativt vanligt förekommande och att det av olika skäl är viktigt att domstolen vid påföljdsbestämningen väger in samtliga sanktioner som följer på brottet. Trots det omfattar 29 kap. 5 § BrB uttryckligen endast två fall av sanktionskumulation. I övrigt behandlas inte frågan särskilt i bestämmelsen.

I kapitel 18 angående straffnivåerna i vissa särskilda fall har vi bl.a. konstaterat att det är oklart om domstolarna tar tillräcklig hänsyn till frågan om sanktionskumulation. Resultatet av vår praxisgenomgång har antytt att så inte alltid är fallet när det gäller s.k.

skattetillägg i mål om grovt skattebrott. Som också framgått har det tydligt angetts i olika förarbeten – och således förutsatts av lagstiftaren – att ett sådant beaktande ska ske om skattetillägg har påförts den skattskyldige vid tidpunkten för domen. Om domstolen försummar det är det uppenbart att påföljden riskerar att bli oproportionerligt sträng. Även i övrigt antyder resultatet av vår genomgång att det finns skäl att ifrågasätta om olika former av sanktionskumulation uppmärksammas och beaktas av domstolarna på ett konsekvent och enhetligt sätt.

Mot den bakgrunden finns det enligt vår bedömning skäl att tydliggöra i 29 kap. 5 § BrB att domstolen ska beakta olika former av sanktionskumulation vid påföljdsbestämningen genom att det uttrycks i en särskild punkt i bestämmelsen. En sådan reglering motiveras dels av ovan nämnda skäl, d.v.s. med hänsyn till hur vanligt förekommande sanktionskumulationsfallen är samt till det angelägna i att den totala reaktionen på brottet framstår som proportionerlig och rättvis, dels för att åstadkomma en tydlig lagstiftning och en mer enhetlig rättstillämpning.

Syftet med en förändring av nu aktuellt slag är alltså i första hand att tydliggöra att det kan finnas anledning att beakta även andra sanktioner än de som uttryckligen anges i nuvarande punkterna 4 och 5 samt därigenom bidra till att förhållandena i ökad utsträckning uppmärksammas vid påföljdsbestämningen. Det innebär emellertid inte att domstolen bör medge strafflindring så snart ett fall av sanktionskumulation är för handen. Som tidigare framhållits ska domstolen alltid grunda sin bedömning på samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Genom att olika former av sanktionskumulation uppmärksammas i ökad utsträckning kan den rättsliga reaktionen på ett brott bli mer välavvägd. I något enskilt fall torde en förtydligad lagstiftning i praktiken innebära att straffnivån blir något lägre än vad som annars skulle ha blivit fallet (d.v.s. om den andra sanktionen inte uppmärksammas). Vår avsikt är emellertid inte att förändra ordningen när det gäller vilka typer av sanktioner som bör tillmätas betydelse eller i vilket led ett hänsynstagande bör ske (se ovan avsnitt 17.3.3). Det är inte heller vår avsikt att förändra praxis när det gäller vilket genomslag billighetsskålet ska få vid påföljdsbestämningen. Med andra ord omfattar vår analys inte en bedömning av i vilken utsträckning den ena eller andra sanktionen bör reducera straffet i förhållande till brottets straffvärde. Förslaget ska i stället

ses närmast som en erinran om vikten av att billighet på grund av andra reaktioner på brottet bör uppmärksammas.

Närmare om tillämpningsområdet

Det är uppenbart att ett brott kan medföra olika konsekvenser för en gärningsman utöver straffet som av denne kan uppfattas som en del av samhällets bestraffning för den lagöverträdelse som brottet innebär. Som framgått kan det t.ex. vara fråga om ett indraget tillstånd (som tillåter viss verksamhet eller utförandet av en viss aktivitet), erläggande av avgift eller åläggande av förbud med visst innehåll. Med hänsyn till det stora antalet sanktioner och till att det ständigt sker förändringar på området är det inte möjligt eller lämpligt att formulera en bestämmelse som i vidare mån än i dag räknar upp sanktioner som domstolen ska ta hänsyn till vid påföljdsbestämningen. Liksom har skett tidigare är det lämpligt att lagstiftaren i samband med att sanktioner tillkommer eller förändras anvisar i vilket led de bör beaktas för att undvika dubbelbestraffningseffekter eller en oproportionerlig reaktion.

En strafflindringsgrund som särskilt behandlar andra fall av sanktionskumulation än de som redan är uttryckligt angivna i 29 kap. 5 § BrB måste med hänsyn till det redovisade ha en relativt öppen formulering. Det får ankomma på domstolen att i varje enskilt fall pröva om en sanktion har sådan koppling till brottet och är så kännbar för den enskilde att det bör påverka påföljdsbestämningen i lindrande riktning. Det är för övrigt samma prövning som domstolen alltid ska göra vid bedömningen av ett billighetsskäl.

För att det ska vara fråga om en sanktion som aktualiserar tillämpningen av den föreslagna strafflindringsgrunden bör den vara reglerad i en författning och ha utlösts av brottet. Det ska alltså vara fråga om någon form av påföljd på det rättstridiga beteendet. För att sanktionen ska kunna leda till strafflindring bör därutöver krävas att den har en inte obetydlig eller/och helt kortvarig negativ effekt för den enskilde (jfr ovan avsnitt 17.3.2.4 och 17.3.2.5 angående bl.a. bedömningen av vilken verkan ett avskedande eller en uppsägning har haft i det enskilda fallet).

En ny strafflindringsgrund är i första hand avsedd att träffa s.k. offentligrättsliga sanktioner. I kategorin offentligrättsliga sanktioner indelas de straffrättsliga sanktionerna, som utöver brottspåföljden/straffet även omfattar s.k. särskilda rättsverkningar av

brott. Särskilda rättsverkningar av brott är att anse som osjälvständiga sanktioner för brott, d.v.s. de kan i princip endast komplettera en brottspåföljd. I 36 kap. BrB regleras förverkande och företagsbot som utgör särskilda rättsverkningar av brott. Under definitionen faller även en rad andra sanktioner, t.ex. återkallelse av körkort, vissa fall av näringsförbud och utvisning. Till offentligrättsliga sanktioner hör också s.k. förvaltningsrättsliga sanktioner som bl.a. avser den negativa sidan av förvaltningsmyndigheternas tillståndsverksamhet. Det kan alltså vara fråga om ett vite eller en disciplinpåföljd av offentligrättslig natur.

Utöver offentligrättsliga sanktioner kan det i vissa fall finnas anledning att uppmärksamma olika former av straffprocessuella tvångsåtgärder som brottet har föranlett, t.ex. ett reseförbud. När det gäller det förhållandet att någon har varit häktad eller på annat sätt frihetsberövad bör det enligt våra förslag inte i första hand beaktas enligt bestämmelserna om billighetsskäl utan enligt avräkningsregler eller som en omständighet som kan påverka valet av tilläggssanktion vid villkorligt fängelse (se avsnitt 9.5.13).

Av redogörelsen ovan följer att sådana sanktioner som innebär hinder eller särskild svårighet i yrkes- eller näringsutövning, och som med nuvarande ordning omfattas av 29 kap. 5 § 5 BrB, ska omfattas av den föreslagna strafflindringsgrundens tillämpningsområde. Däremot bör de speciella fall som avser sanktionskumulation vid utvisning och vid avskedande eller uppsägning fortfarande anges i särskilda punkter.

Domstolens underlag

I enlighet med vad som i allmänhet gäller (se ovan avsnitt 17.3.1) bör det ankomma på den tilltalade att göra den domstol som ska bestämma påföljd för brottet uppmärksam på vilka övriga sanktioner han eller hon drabbas av. Därefter har domstolen ett ansvar att se till att det förs in erforderligt underlag i målet.

17.5.4 Billighetsskäl bör beaktas i skälig omfattning

Vår bedömning: De omständigheter som omfattas av bestämmelserna om billighetsskäl bör även i fortsättningen beaktas i skälig omfattning.

Av lagtexten följer att de omständigheter som anges i bestämmelsen om billighetsskäl ska beaktas *i skälig omfattning*. I olika sammanhang har formuleringens innebörd och betydelse ifrågasatts. Vi har därför funnit anledning att överväga om det finns skäl att slopa rekvisitet.

Våra överväganden och ställningstaganden

Att det i lagtexten anges att domstolen i skälig omfattning ska beakta de olika billighetsskälen kan enligt vår mening sägas ge uttryck för att en omständighet bör vara av viss kvalitet för att beaktas. Det innebär också att domstolen, när den funnit att ett billighetsskäl bör leda till strafflindring, utifrån en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall ska göra en avvägning av i vilken utsträckning det ska ske (d.v.s. vilken reduktion som ska ske av brottets straffvärde) och därvid bl.a. beakta brottets straffvärde.

Som vi tidigare har redogjort för innebär beaktandet av billighetsskälen på sätt och vis ett avsteg från den huvudregel som anger att straffet ska utdömas i proportion till brottets svårhet. Inte minst med hänsyn härtill är det viktigt att domstolen i varje enskilt fall prövar om billighetsskålet når upp till en nivå som motiverar strafflindring och i vilken mån det bör innebära en reduktion av brottets straffvärde.

Det finns alltså goda skäl för att ett billighetsskäl bör vara av viss styrka för att få genomslag vid påföljdsbestämningen samt att bedömningen av i vilken utsträckning strafflindring ska medges sker med beaktande av samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Rekvisitet ”i skälig omfattning” framstår därvid som ändamålsenligt och väl avvägt.

17.5.5 Kravet på särskilda skäl slopas

Vår bedömning: Kravet på särskilda skäl för att döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet innebär en omotiverad begränsning av billighetsskälens genomslag vid påföljdsbestämningen och kan ge upphov till tröskeleffekter. Vidare utgör kravet en inkonsekvens i lagstiftningen.

Vårt förslag: Det ska inte längre krävas särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till de omständigheter som räknas upp i 29 kap. 5 § BrB.

Om domstolen finner att det föreligger ett billighetsskäl som det finns anledning att beakta kan det få genomslag vid påföljdsbestämningen ned till den föreskrivna straffskalans miniminivå. Om domstolen anser att påföljden bör bestämmas till ett ännu lägre straff krävs särskilda skäl. Kravet innebär att restriktivitet ska iakttas med att underskrida den aktuella straffskalan för ett brott. Några närmare anvisningar för vad kravet innebär och när särskilda skäl skulle kunna vara för handen har inte lämnats i förarbetena till bestämmelsen. I stället har det ansetts vara en uppgift för praxis att bestämma i vilken utsträckning stadgandet ska tillämpas.

Frågan synes inte ha ställts på sin spets särskilt ofta i praxis. I NJA 2008 s. 900 konstaterade Högsta domstolen att omständigheterna inte var så ömmande att det fanns särskilda skäl för att underskrida straffminimum medan så ansågs vara fallet i NJA 1993 s. 310 och NJA 1995 s. 106. I NJA 2008 s. 900 hade en person tagit två DVD-filmer i en butik och därefter utövat våld mot den butiksvakt som ingrep mot honom. I hovrätten bedömdes händelseförloppet som snatteri och våld mot tjänsteman och påföljden bestämdes till fängelse i åtta månader. Efter att Riksåklagaren klagat på domen fann Högsta domstolen att det var fråga om rån för vilket brott är föreskrivet ett minimistraff om fängelse i ett år. Vid det laget hade den tilltalade redan avtjänat det straff som ådömts honom i hovrätten. Han hade därefter försökt påbörja ett nytt laglydigt liv och bl.a. flyttat och sökt arbete. Det hade vid tidpunkten för domen gått två år sedan brottet. Trots nu nämnda förhållanden ansåg Högsta domstolen att det saknades särskilda skäl att underskrida straffminimum. I NJA 1993 s. 310 ansågs särskilda skäl föreligga med hänsyn till den tilltalades ålder och den tid som gått sedan brottet. Han var vid tidpunkten för Högsta

domstolens dom 73 år och brottet hade begåtts åtta år tidigare. I NJA 1995 s. 106 utgjordes de särskilda skälen av den tilltalades hälsotillstånd. Den tilltalade led bl.a. av en allvarlig tarmsjukdom och en kärlsjukdom. Därutöver hade han drabbats av flera hjärnblödningar. Hans hälsotillstånd gjorde honom beroende av narkotiska läkemedel, vilket i sin tur medverkat till att han hade fått en allvarlig omdömesnedsättning.

Kravet på särskilda skäl bör utgå

Enligt vår bedömning innebär kravet på särskilda skäl en onödig och omotiverad begränsning av möjligheterna att beakta ett billighetsskäl. Som framgått torde bestämmelserna om billighetsskäl tillämpas restriktivt och enbart billighetsskäl av viss kvalitet tillmätas betydelse. Även det förhållandet att ett beaktande enligt 29 kap. 5 § BrB ska ske i skälig omfattning torde innebära att domstolen, när strafflindring medges, har gjort en prövning av att billighetsskälet är av viss styrka och därmed motiverar ett genomslag vid påföljdsbestämningen. Efter att en sådan prövning har skett synes det saknas anledning att begränsa domstolens möjlighet att fullt ut beakta omständigheten. Tvärtom finns det enligt vår mening goda skäl för att straffmättningsvärdet ska få fullt genomslag, utan hinder av föreskrivet straffminimum.

Det främsta skälet för att avskaffa kravet på särskilda skäl är att det medför tröskeleffekter och därför är orättvist. Om två personer begått olika brott med samma straffvärde bör inte förutsättningarna för att beakta strafflindringsgrunder vara beroende av minimistraffet för respektive brott.⁶¹

Om rekvisitet särskilda skäl slopas i 29 kap. 5 § BrB uppnås en bättre överensstämmelse med vad som gäller i andra fall. Tidigare fanns även i 29 kap. 3 § andra stycket BrB en bestämmelse med ett liknande kvalificerande rekvisit för att gå under straffminimum

⁶¹ Följande exempel, hämtat från SOU 2005:117, illustrerar den orättvisa som kan uppstå och som får anses vara ett ovälkommet avsteg från principen om likhet inför lagen. Två personer döms för förskingring. För båda gör sig ett och samma billighetsskäl gällande med likvärdig styrka, t.ex. att det gått lång tid sedan brottet begicks. Den ena personen döms för förskingring av normalgraden och straffvärdet för gärningen bedöms vara sex månader. Eftersom straffminimum för gärningen är 14 dagars fängelse, finns inget hinder mot att fängelsestraffet sätts ner en eller två månader med hänvisning till tidsutdräkten. Den andra personen döms för grov förskingring men även här anses straffvärdet motsvara sex månaders fängelse. Straffminimum för grov förskingring är dock sex månaders fängelse. Om billighetsskäl för honom inte når upp till särskilda skäl finns inget utrymme att över huvud taget beakta dessa vid straffmätningen.

med hänsyn till förmildrande omständigheter. Enligt bestämmelsens dåvarande lydelse fick dömas till lindrigare straff än som var föreskrivet för brottet om det var uppenbart påkallat med hänsyn till brottets straffvärde. Kravet på att det skulle vara uppenbart påkallat togs dock bort genom en lagändring år 1994. Inte heller när det gäller bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande fordras särskilda skäl för att underskrida föreskrivet straffminimum (se bl.a. 15 kap. 14 § BrB).

Sammantaget är det vår bedömning kravet på särskilda skäl för att underskrida föreskrivet straffminimum bör utgå med hänsyn till de tröskeleffekter som det ger upphov till samt för att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent lagstiftning.

17.5.6 Vissa andra förändringar av 29 kap. 5 § BrB

Vår bedömning: Det finns anledning att vidta vissa andra mindre förändringar av 29 kap. 5 § BrB i syfte att åstadkomma en tydligare lagstiftning som bättre återger gällande rätt.

Våra förslag: Innehållet i 29 kap. 5 § BrB omdisponeras så att de billighetsskäl som vilar på samma grund följer efter varandra. I den särskilda punkt i 29 kap. 5 § BrB som avser s.k. utvisningsmen anges att domstolen ska beakta om den tilltalade förorsakas men till *följd* av utvisningen. Punkten som avser arbetsrättsliga följder m.m. renodlas och förtydligas genom att det anges att den tilltalade ska *ha förorsakats men* till följd av ett avskedande eller en uppsägning för att strafflindring ska kunna komma ifråga. Annat hinder eller svårigheter i yrkes- eller näringsutövning utöver avskedande och uppsägning – som tidigare omfattats av samma punkt – lyfts ut och ska i stället beaktas enligt den nya särskilda punkten om s.k. sanktionskumulation (se ovan 17.5.3). Vidare fogas till den punkt som avser att det har gått lång tid sedan brottet begicks att domstolen även ska beakta om rättegång annars inte har genomförts inom skälig tid.

Utöver ovan angivna förändringar av 29 kap. 5 § BrB har vi funnit skäl att föreslå vissa mindre ändringar av bestämmelsen. Det rör sig i dessa fall inte om förändringar i syfte att påverka praxis utan snarare om att lagstiftningen anpassas så att den på ett tydligare sätt ger uttryck för vad som kan anses utgöra gällande rätt.

Förtydligande av nuvarande punkterna 4 och 5

I nuvarande punkt 4 föreskrivs att domstolen ska beakta om den tilltalade förorsakas men genom att han eller hon på grund av brottet utvisas ur riket. Som angetts ovan är det inte bara utvisningen i sig som kan innebära ett men för den tilltalade utan även den följd som en utvisning regelmässigt ger upphov till i form av en registrering i Schengens informationssystemets spärrlista (se ovan avsnitt 17.3.2.4). Eftersom det i ett sådant fall inte kan sägas vara fråga om ett men som den tilltalade förorsakas *genom* utvisningen utan snarast *till följd* av utvisningen bör bestämmelsen ändras för att uttryckligen omfatta även nu nämnda fall.

I punkt 5 anges att domstolen ska ta hänsyn till om den tilltalade till följd av brottet drabbas av eller om det finns grundad anledning anta att han kommer att drabbas av avskedande eller uppsägning från anställning eller av annat hinder eller synnerlig svårighet i yrkes- eller näringsutövning. Som redogjorts för under avsnitt 17.5.3 innebär våra förslag bl.a. att en del av punktens tillämpningsområde överförs till en särskild punkt angående sanktionskumulation. Utöver den förändringen finns det enligt vår mening skäl att anpassa lagtexten till praxis så att det klart framgår att ett avskedande eller en uppsägning ska ha inneburit en olägenhet för den tilltalade för att kunna leda till strafflindring. Med andra ord bör det klart komma till uttryck att avskedandet eller uppsägning – på samma sätt som vid en utvisning – ska ha *förorsakat den tilltalade men* för att beaktas.

Europakonventionens krav på rättegång inom skälig tid

Som påtalats ovan skiljer sig den nuvarande strafflindringsgrunden som anger att domstolen ska beakta om det har gått lång tid sedan brottet – och som kommer till uttryck i den sjunde punkten – från Europakonventionens artikel 6 som anger att den som anklagas för brott ska vara berättigad till rättegång inom skälig tid. Det har bl.a. inneburit att en tidsutdräkt som bedömts innebära en kränkning av rättigheten enligt konventionen har ansetts falla under den åttonde punkten.

Enligt vår bedömning finns det med hänsyn till nu nämnda förhållanden anledning att förändra den nuvarande sjunde punkten så att den även omfattar en tidsutdräkt som utgör en kränkning av

Europakonventionen. Därmed uppnås en mer logisk och enhetlig ordning.

Lagteknisk lösning

Vi har ovan angett att billighetsskäl kan delas in i olika grupper beroende på vilka skäl som motiverar strafflindring. En grupp riktar in sig på det som kallas sanktionskumulation, d.v.s. att brottet förutom en straffrättslig påföljd även får andra negativa effekter för gärningsmannen. En annan grupp hänför sig till omständigheter som gärningsmannen inte har kontroll över, men som innebär att det vore oskäligt att döma ut ett straff som motsvarar gärningens straffvärde. En tredje grupp anknyter till bestämmelserna om frivilligt tillbakaträdande från försök till brott och bygger på att gärningsmannen genom någon form av frivilligt handlande visar att han ångrar sig.

För att åstadkomma en mer logisk och lättöverskådlig ordning bör innehållet i 29 kap. 5 § BrB omdisponeras så att de billighetsskäl som i huvudsak vilar på samma grund presenteras i ett sammanhang. Vi förslår därför en förändring av den ordning i vilken billighetsskäl räknas upp i 29 kap. 5 § BrB.

17.5.7 Billighetsskäl är i övrigt väl avvägda

Vår bedömning: Utöver vad som framgår av föreslagna ändringar synes strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 § BrB återges på ett välavvägt och tillräckligt uttömmande sätt.

I samband med vår genomgång av bestämmelserna om billighetsskäl och deras tillämpning har vi övervägt andra förändringar utöver de som ovan har redogjorts för. Vi har bl.a. övervägt om bestämmelsen i 29 kap. 5 § BrB bör tillföras någon annan explicit strafflindringsgrund. Så skulle till exempel kunna vara aktuellt för s.k. tredjemanshänsyn, som enligt nuvarande praxis kan tillmätas betydelse med stöd av den åttonde punkten.

Vi har emellertid inte funnit skäl att föreslå några sådana förändringar. Den nuvarande uppräkningslistan, med de kompletteringar och förändringar som vi ovan har föreslaget, är enligt vår bedömning välavvägd och erbjuder domstolen tillräckliga möjlig-

heter att beakta omständigheter som det av framförallt humanitetsskäl skulle vara stötande att bortse från vid påföljdsbestämningen.

Vi har inte heller ansett att det finns anledning att närmare reglera i vilken utsträckning billighetsskäl ska få genomslag vid påföljdsbestämningen. Tillämpningen av bestämmelserna förefaller fungera väl och har inte gett upphov till några särskilda problem i praxis.

17.5.8 En oförändrad bestämmelse om påföljdseftergift

Vår bedömning: Förutsättningarna för meddelande av påföljdseftergift bör inte förändras. Även i övrigt bör bestämmelsen om påföljdseftergift vara oförändrad. De förändringar som förslås av 29 kap. 5 § BrB har emellertid betydelse även för möjligheten att meddela påföljdseftergift och vidgar tillämpningsområdet något.

Påföljdseftergift innebär som angetts i avsnitt 17.3.4 att domstolen dömer den tilltalade för brott men att denne inte får någon påföljd. Som framgått är påföljdseftergift avsett att användas mycket sparsamt. En garanti för detta är det uppenbarhetsrekvisit som fordras vara uppfyllt för bestämmelsens tillämpning.

Statistiken visar att påföljdseftergift förekommer mycket sällan. Mellan åren 2005 och 2008 beslutades om påföljdseftergift i mellan 23 och 31 fall per år.⁶² Det kan med hänsyn härtill möjligen ifrågasättas om den omformulering av bestämmelsen som skedde år 1989 har lett till en vidgad tillämpning av påföljdseftergift (såsom avsågs).

Förändringarna som skedde år 1989 innebar även en begränsning av tillämpningsområdet genom att möjligheten att meddela påföljdseftergift med hänsyn till omständigheter som avser straffvärdet försvann. En annan tänkbar, och trolig, förklaring till varför antalet meddelade påföljdseftergifter fortfarande är så lågt kan vara att de fall som hade kunnat leda till påföljdseftergift i stället blir föremål för åtalsunderlåtelse. En sådan utveckling förutspåddes redan i 1989 års lagstiftningsärende med anledning av de

⁶² Totala antalet lagföringar per år under samma period varierade mellan 115 000 och 134 000. Dessa siffror kan jämföras med motsvarande för åren 1977–1984. Då meddelades påföljdseftergift i mellan 68 och 98 fall (SOU 1986:14, s. 430). Totala antalet lagföringar per år under samma period varierade mellan 251 000 och 178 000.

vidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse som hade genomförts år 1985.⁶³

Enligt vår bedömning är en fortsatt restriktiv tillämpning av bestämmelsen om påföljdseftergift motiverad. Påföljdseftergift innebär att någon undgår påföljd trots att han eller hon gjort sig skyldig till en brottslig gärning. För att så ska ske bör krävas starka skäl. Enligt vår bedömning framstår det nuvarande uppenbarhetsrekvisit som ändamålsenligt och väl avvägt.

Vid vår genomgång av praxis på området har visat sig att påföljdseftergift i vissa fall beslutats med hänvisning till omständigheter som varit hänförliga till gärningen eller vad som föregått den, alltså omständigheter som inte utgör billighetsskäl. Det kan därför övervägas om det finns anledning att förtydliga bestämmelsen när det gäller förutsättningarna för påföljdseftergift. Enligt vår bedömning framgår det emellertid tillräckligt tydligt redan av den nuvarande formuleringen att påföljdseftergift ska vara motiverat med hänsyn till ett eller flera billighetsskäl. Något skäl till ändring av bestämmelsen föreligger således inte.

De förändringar som vi föreslår när det gäller 29 kap. 5 § BrB bl.a. såvitt avser en ny strafflindringsgrund vid medverkan i utredningen av det egna brottet får genom hänvisningen till den bestämmelsen betydelse även för möjligheten att meddela påföljdseftergift och innebär ett något vidgat tillämpningsområde. I sammanhanget kan dock påpekas att påföljdseftergift bör komma ifråga främst vid mindre allvarlig brottslighet.⁶⁴

17.5.9 Möjligheten till individuell hänsyn inom ramen för ett nytt påföljdssystem

Våra förslag innebär bl.a. att den nuvarande bestämmelsen i 30 kap. 4 § BrB, som anger att rätten vid valet av påföljd särskilt ska fästa avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse och beakta de billighetsskäl som anges i 29 kap. 5 § BrB, utgår.

I det påföljdssystem som vi föreslår kommer det endast att finnas två olika påföljder, böter och fängelse. Om vissa i lagen särskilt angivna förutsättningar är för handen kan rätten besluta att ett fängelse ska vara villkorligt (se kapitel 9). Att ett fängelsestraff

⁶³ Prop. 1987/88:120 s. 59 ff.

⁶⁴ Se prop. 1987/88:120 s. 97.

är villkorligt innebär att det kan avtjänas utanför en kriminalvårdsanstalt. Ett ovillkorligt fängelsestraff är således att anse som svårare än ett villkorligt fängelse, även om det är fråga om samma påföljd.

Som framgått föreslår vi i detta kapitel vissa förändringar av bestämmelsen om billighetshänsyn i 29 kap. 5 § BrB. Bestämmelsen tar enligt nuvarande ordning sikte på straffmätningen men kan ha viss betydelse även för påföljdsvalet. I något fall kan ett billighetsskäl innebära att brottets straffvärde reduceras till en nivå som innebär att det inte längre finns skäl att välja fängelse som påföljd. Det kan enligt våra förslag ske även om böter inte är föreskrivet i straffskalan för det aktuella brottet. På så sätt kan bestämmelsen – genom straffmätningens värde – sägas påverka valet av påföljd.

Om rätten finner att straffvärdet, även med beaktande av billighetsskålet, innebär att fängelse ska väljas som påföljd för brottet uppkommer frågan om det ska vara villkorligt eller ovillkorligt. Som utgångspunkt ska ett fängelsestraff som understiger ett år vara villkorligt. Även om fängelsestraffets längd överstiger ett år – och det således föreligger en presumtion för att fängelsestraffet ska vara ovillkorligt och avtjänas i anstalt – kan rätten enligt våra förslag besluta att fängelsestraffet ska vara villkorligt om det kan förenas med kontraktsvård, eller om det med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl framstår som uppenbart oskäligt att verkställigheten sker i kriminalvårdsanstalt (se 31 kap. 1 § BrB i förslagen). Vid bedömningen av det senare förhållandet ska rätten bl.a. beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § BrB. En liknande bestämmelse innefattande en ”ventil” som tar sikte på den tilltalades personliga förhållanden föreslås gälla även när det är fråga om återfall (se 31 kap. 11 § BrB i förslaget).

Det är emellertid inte alla billighetsskäl som bör leda till att fängelsestraffet blir villkorligt i stället för ovillkorligt. För att en verkställighet ska anses uppenbart oskälig ska det i första hand vara fråga om sådana billighetsskäl vars beaktande motiveras av humanitetsskäl kopplade till den tilltalades person (eller undantagsvis en till denne närstående person) och som med styrka talar mot att välja en frihetsberövande påföljd. Det kan t.ex. röra sig om att den tilltalade har uppnått en mycket hög ålder vid tidpunkten för domen eller att dennes hälsotillstånd omöjliggör en fängelsevistelse. Därutöver kan det förhållandet att den tilltalade har påbörjat en framgångsrik behandling mot missbruk eller något annat brottsrelaterat förhållande – och som kan äventyras genom avtjänandet av

fängelsestraffet i anstalt – beaktas (jfr nuvarande reglering i 30 kap. 9 § BrB).

Det föreslagna påföljdssystemet innebär således en möjlighet till individuellt hänsynstagande vid bestämmandet av om ett fängelsestraff ska vara villkorligt, på samma sätt som rätten i dag kan beakta billighetsskäl vid valet mellan fängelse och villkorlig dom eller skyddstillsyn. En skillnad utgörs dock av att det i det föreslagna systemet inte är fråga om påföljdsval utan om beslut om formerna för ett fängelsestraff.

Även vid valet av s.k. tilläggsstraff till villkorligt fängelse ska rätten enligt våra förslag beakta omständigheter hänförliga till den tilltalades person. Till exempel har den tilltalades behov av vård eller behandling för missbruk av beroendeframkallande medel och förutsättningar för att genomgå behandling för att komma tillrätta med sina missbruksproblem betydelse för om en s.k. vård- eller påverkansstraff bör komma ifråga (se 31 kap. 4 § BrB i förslaget).

Om det saknas förutsättningar att förena ett villkorligt fängelsestraff med en sanktion som är tillräckligt ingripande med hänsyn till det utmätta fängelsestraffets längd och den tilltalades tidigare brottslighet innebär förslagen att rätten ändå får besluta att ett fängelsestraff ska vara villkorligt om det framstår som uppenbart oskäligt med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl att fängelsestraffet ska avtjänas i kriminalvårdsanstalt (se 31 kap. 11 § BrB i förslagen). I sådana fall får rätten välja en mindre ingripande sanktion eller helt avstå från att förena det villkorliga fängelsestraffet med någon sanktion. Bedömningen är avsedd att ske enligt samma grunder som vid ovan nämnda bedömning av om ett fängelsestraff överstigande ett år ska vara villkorligt, och inbegriper således en prövning av om det med beaktande av något billighetsskäl framstår som orimligt att döma ut ett villkorligt fängelsestraff.

Sammanfattningsvis kan sägas att våra förslag – vid en jämförelse med den nuvarande ordningen – innebär likvärdiga möjligheter för domstolen att ta individuell hänsyn och beakta humanitetsaspekter vid påföljdsbestämningen. Som framgått syftar förslagen bl.a. till en tydligare och mer konsekvent ordning. När det gäller billighetsskäl innebär förslagen bl.a. att det blir tydligare vilka omständigheter som kan ha betydelse för påföljdsbestämningen och på vilket sätt de kan påverka bedömningen.

18 Straffnivåerna i vissa särskilda fall

18.1 Inledning

18.1.1 Direktiven

I våra direktiv anges att straffnivåerna för vissa brottstyper generellt sett ligger högt jämfört med ingripandenivån vid andra brottstyper. Enligt direktiven gäller detta allvarigare narkotikabrott, allvarigare förmögenhetsbrott utan fysisk integritetskränkning samt allvarigare bokföringsbrott, skattebrott och liknande brottstyper. Vidare anges att den höga straffnivån kan antas ha samband med att straffvärdet för brotten i stor utsträckning bestäms i relation till den mängd eller det belopp som gärningen avsett. Vårt uppdrag är att analysera behovet av förändringar i syfte att åstadkomma en rimlig reaktion i de nämnda fallen. Som utvecklas nedan har sedan juni 2011 Högsta domstolen meddelat ett antal domar gällande straffmätningen vid narkotikabrott som delvis ändrat förutsättningarna för behandlingen av denna fråga.

18.1.2 Avgränsning och inriktning

Uppräkningen i direktiven av i vilka fall straffnivåerna kan anses höga är inte uttömmande. Vi har ansett att det ingår i vårt uppdrag att först utreda och bedöma i vilka fall och i vilken mån straffnivåerna för de brott som omfattas av uppräkningsdelen kan anses ligga högt jämfört med andra brottstyper samt att därefter analysera orsaken härtill och överväga olika förändringar. I den senare delen kan det, som också anges i direktiven, finnas skäl att bl.a. överväga vilken betydelse den aktuella straffskalan har i sammanhanget och

om det finns behov av att förändra densamma. Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att göra en allmän straffskaleöversyn.

Uppdraget är inriktat på allvarlig brottslighet med höga straffnivåer. Med utgångspunkt i de anvisningar som direktiven lämnar har vi därför avgränsat vår översyn till att avse brott för vilka det är relativt vanligt att påföljden bestäms till fängelse i mer än två år, vilket innebär att t.ex. grovt bokföringsbrott undantagits. Det innebär därutöver att brott som regleras av straffskalor som anger en maximinivå om fängelse i två år eller lägre inte har omfattats av vårt arbete, även om brotten i och för sig faller under uppräknningen i direktiven.

18.2 I vilka fall är straffnivåerna relativt sett höga?

För att avgöra för vilka brott straffnivåerna kan anses ligga högt vid en jämförelse med andra brott har vi, med utgångspunkt i vad som anges i direktiven, sorterat fram de brottstyper som med hänsyn till bl.a. tillämpliga straffskalor och i straffbestämmelserna angivna rekvisit skulle kunna vara aktuella för en översyn. Därefter har dessa brott, utifrån vad som framgår av statistik som inhämtats från Brottsförebyggande rådet och visst annat underlag, jämförts med varandra och med vissa andra relevanta brott. I följande avsnitt redovisas vår bedömning av i vilka fall straffnivåerna relativt sett kan sägas vara höga.

18.2.1 Straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten utmärker sig särskilt

Vår bedömning: Det framgår av den statistik som vi hämtat in att straffnivåerna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (allvarliga narkotikabrott) fram till i vart fall andra halvåret 2011 generellt är betydligt högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor.

Vår genomgång har föranlett slutsatsen att brotten grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (härefter allvarliga narkotikabrott) särskilt kan sägas utmärka sig genom att påföljden för dessa brott (procentuellt sett) oftare bestäms till långa fängelsestraff i jämförelse med vad som sker för andra brott med jämförbara straff-

skalor. Det framgår tydligt av den statistik som vi hämtat in att straffnivåerna för dessa brott generellt sett är betydligt högre än straffnivåerna för andra brott och att straffskalorna tillämpas på ett annat sätt än vad som i allmänhet gäller.

Till exempel visar statistiken för år 2009 att det i mål om grov narkotikasmuggling i 75 procent av fallen¹ dömdes till ett längre fängelsestraff än fyra år. I 26 procent av fallen bestämdes påföljden till ett fängelsestraff som var längre än nio år. För de grova narkotikabrottens del var andelen fängelsestraff som översteg fyra år 43 procent. I 12 procent av fallen bestämdes påföljden till ett längre fängelsestraff än nio år. Det kan jämföras med straffnivåerna för t.ex. dråp och grovt rån, som har straffskalor med samma straffmaximum som de allvarliga narkotikabrotten. När det gäller dråp avsåg knappt fyra procent av det totala antalet domar på fängelse ett fängelsestraff som var längre än nio år. För brottet grovt rån översteg fängelsetidens längd inte i något fall sex år.²

Som beskrivs nedan, har Högsta domstolen från och med juni 2011 meddelat ett antal domar gällande grovt narkotikabrott som innebär att straffvärdebedömningen ska göras mer på ett mer differentierat sätt än tidigare. Högsta domstolen har i dessa fall kommit fram till att straffvärdet ska bestämmas till lägre nivåer än vad underrätterna bestämt. De nivåer som framgår av statistiken återspeglar därför inte den rättstillämpning som följt och kommer fortsätta att följa med anledning av dessa prejudicerande domar.

¹ Av det totala antalet meddelade domar under året med påföljden fängelse.

² Enligt statistik som utredningen inhämtat från Brå.

18.2.2 Straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri urskiljer sig något

Vår bedömning: Den statistik som vi hämtat in visar att straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri är något högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor.

Den statistik som vi har hämtat in visar att straffnivåerna i mål om grovt bedrägeri och mål om grovt skattebrott är något högre än straffnivåerna för andra brott med liknande straffskalor. Enligt statistiken döms det betydligt oftare till fleråriga fängelsestraff för dessa brott än vad som är fallet vid t.ex. grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning, trots att brotten styrs av likadana straffskalor. Statistiken för år 2009 visar bl.a. att det för de senare nämnda brotten inte i något fall har dömts till ett längre fängelsestraff än tre år. I en procent av fallen bestämdes påföljden till fängelse mellan två och tre år. Detta kan jämföras med straffnivåerna under samma period för nu aktuella brott. För grovt skattebrott dömdes i cirka 13 procent av fallen till ett fängelsestraff mellan två och tre år och för grovt bedrägeri var andelen 16 procent.³

Även vid en jämförelse med andra förmögenhetsbrott är straffnivåerna något höga. Under samma år (2009) dömdes i mål om grov stöld till ett strängare fängelsestraff än två år i knappt fem procent av fallen. Däremot motsvarar straffnivåerna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri de som gäller för vissa allvarliga integritetskränkande brott, t.ex. våldtäkt och grov misshandel.⁴

18.3 Straffvärdebedömningen i allmänhet

18.3.1 Allmänna utgångspunkter och styrande principer

En allmän utgångspunkt för straffvärdebedömningen är att straffnivån ska utgöra ett mått på hur förkastlig den kriminaliserade gärningen är och att det därför ska råda proportionalitet mellan

³ Uppgifterna bygger på statistik sammanställd av Brå.

⁴ Undersökningen har grundat sig på statistik från Brå för åren 2006–2009. De lagändringar som har skett 2010, och som kan ha betydelse för straffnivån för allvarliga våldsbrott, har alltså inte beaktats.

brottet och det utmätta straffet. Den s.k. proportionalitetsprincipen kan sägas utgå från tanken att den straffrättsliga reaktionen ska vara rättvis. Med relativ proportionalitet avses förhållandet mellan straffen för olika brott och brottstyper, d.v.s. huruvida en viss brottstyp eller ett visst begånget brott ska bedömas som strängare eller mildare än en annan brottstyp eller ett annat begånget brott. Proportionalitetsprincipen är intimt förknippad med ekvivalensprincipen som innebär att lika brottstyper och lika brott ska behandlas lika vad avser tilldelande av straff.⁵

Principerna om proportionalitet och ekvivalens är grundläggande för påföljdsbestämningen inom vårt nuvarande straffrättsliga system, såväl vid utformningen av ny lagstiftning som vid straffmätning i domstol.⁶ Andra viktiga principer är humanitets- och toleransprincipen. Dessa principer innebär i praktiken en begränsning av proportionalitetsprincipens tillämpning och förhindrar resultat som framstår som grymma och alltför ingripande. Humanitetsprincipen kan sägas innebära att det finns ett generellt krav på rimlighet och måttlighet vid bestraffning och att man bör visa tolerans för det mänskliga i att begå misstag. Av principen följer också att man så långt det är möjligt bör undvika de strängaste påföljderna som innebär ett frihetsberövande och, om dessa inte kan undvikas, inskränka tiden för frihetsberövandet så mycket som möjligt.⁷

18.3.2 Straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB

Som närmare har redogjorts för i avsnitt 4.3 ska straff bestämmas utifrån brottets svårhet. Detta kommer till uttryck i 29 kap. 1 § BrB där det anges att straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med brottets straffvärde avses detsamma som brottets svårhet i förhållande till andra brott, eller med andra ord hur allvarligt brottet är. I linje med de ovan nämnda principerna om ekvivalens och proportionalitet ska lika svåra straff följa på lika svåra brott och svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott.

⁵ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 30.

⁶ SOU 2008:85 sid. 243.

⁷ Borgeke, a.a., sid. 31.

Vid bedömningen av straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket BrB särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. Genom en lagändring år 2010 har bestämmelsen tillförts en ny mening som anger att domstolen särskilt ska beakta om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Ändringen infördes i syfte att höja straffnivån för allvarliga våldsbrott.⁸

Samtliga de faktorer som anges i 29 kap. 1 § BrB tar sikte på omständigheterna vid brottet. Andra omständigheter, såsom gärningsmannens person, vad som har inträffat efter brottet och eventuell tidigare brottslighet, saknar alltså betydelse i sammanhanget.

Sammanfattningsvis kan sägas att bedömningen enligt 29 kap. 1 § BrB i första hand ska inriktas på att beakta betydelsen av det intresse eller värde som har kränkts eller hotats, närheten till en verklig kränkning av intresset eller värdet samt om gärningen förövats uppsåtligen eller av oaktsamhet.⁹

18.3.3 Försvårande och förmildrande omständigheter m.m.

Efter att brottets straffvärde har bestämts genom en tillämpning av 29 kap. 1 § BrB ska en bedömning ske av om det finns anledning att justera straffvärdet i någon riktning med hänsyn till sådana försvårande och förmildrande omständigheter som exemplifieras i 29 kap. 2–3 §§ BrB. Möjligheten att beakta förmildrande omständigheter utgör bl.a. ett uttryck för den ovan nämnda humanitetsprincipen. Det närmare innehållet i bestämmelserna har redogjorts för i avsnitt 4.3.

Samma försvårande omständigheter som anges i 29 kap. 2 § BrB kan förekomma som rekvisit i de enskilda straffbestämmelserna, t.ex. vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt eller inte. Om domstolen redan har beaktat en omständighet vid avgörandet av vilken svårhetsgrad brottet ska hänföras till måste domstolen ta ställning till om det finns ett s.k. övervärde som kan beaktas vid straffvärdebedömningen inom den tillämpliga straffskalan.¹⁰

⁸ Prop. 2009/10:147.

⁹ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3 uppl., 2010, s. 110.

¹⁰ A.a., s. 112.

Den typ av faktorer som anges i den särskilda straffbestämmelsen, och som tar sikte på bedömningen av till vilken grad av ett gradindelade brott som den aktuella gärningen hör, brukar benämnas för *brottsinterna faktorer* medan de omständigheter som enligt vad som anges i 29 kap. 1–3 §§ BrB generellt ska påverka straffvärdebedömningen brukar kallas *brottsexterna faktorer*.¹¹

18.3.4 Straffskalornas funktion och tillämpning

Konkret och abstrakt straffvärde

Utgångspunkten vid straffvärdebedömningen av ett konkret fall är alltid den straffskala som ska tillämpas. Det är inom ramen för den som straffvärdet för den aktuella gärningen ska bestämmas (*det s.k. konkreta straffvärdet*). Vilken straffskala som är tillämplig i det enskilda fallet framgår normalt av den brottsbeskrivning som är aktuell. Vid gradindelade brott är den tillämpliga straffskalan beroende av till vilken grad brottet bedöms höra.

Straffskalorna är tänkta att spegla allvaret hos den aktuella brottsligheten och utgör lagstiftarens anvisning om hur allvarligt man ser på de gärningar som beskrivs i straffstadgandet (*det s.k. abstrakta straffvärdet*). Av proportionalitetsprincipen följer att straffskalorna inbördes ska förhålla sig till varandra på ett sådant sätt att brott som anses vara allvarligare än andra brott också har en strängare straffskala.¹²

Straffskalorna kan alltså sägas ha dubbla funktioner. Dels ska de möjliggöra en differentierad bedömning och lämna tillräckligt utrymme för en rimlig straffvärdering av alla de fall som kan rymmas inom den aktuella straffbestämmelsen. Dels ska de på ett abstrakt plan lämna domstolarna och allmänheten anvisningar om hur allvarligt lagstiftaren ser på brottsligheten jämfört med andra brott.¹³

¹¹ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 35 f.

¹² Se bl.a. Ds 2007:31, Skärpt straff för vållande till annans död, s. 33.

¹³ SOU 1986:14 s. 164 f.

Straffmätningen inom straffskalan

I allmänhet ligger de flesta straff som döms ut nära straffskalans minimum, medan den övre delen av skalan utnyttjas mer sällan. En sådan tillämpning är i enlighet med lagstiftarens intentioner eftersom den övre delen av straffskalan normalt är avsedd för mer extraordinär brottslighet som i praktiken sällan inträffar.¹⁴ Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2010 slopades eller ändrades de kvalificerande rekvisiten, utom i ett fall, i bestämmelserna om försvårande och förmildrande omständigheter som särskilt ska beaktas vid straffvärdebedömningen (prop. 2009/10:147). Utrymmet för att beakta sådana omständigheter har därigenom vidgats, vilket enligt förarbetena syftar till att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen.¹⁵

Det framstår som en naturlig tillämpning med hänsyn till straffskalans olika funktioner (som nyss redogjorts för) att straffminimum utgör en utgångspunkt. Lagstiftaren kan genom straffskalan sägas ha förklarat att brott av det aktuella slaget i åtminstone vissa fall ska ges ett straffvärde som motsvarar minimistraffet i straffskalan. För att då någon annan position i straffskalan ska väljas torde domstolen behöva komma fram till att det fall som är föremål för bedömning i något hänseende är allvarigare än de ”enklaste” fallen av brottstypen. Det innebär att domstolen för att bestämma ett straff som överstiger minimistraffet måste anföra skäl för att just det aktuella brottet ska behandlas strängare än de lindrigaste brotten av den typen.¹⁶

I praktiken utnyttjas enbart få av de tänkbara positionerna inom en straffskala, s.k. straffmätningstationer. Vad gäller de kortaste fängelsestraffen förekommer i praxis inte kortare steg än en vecka, och för de allra längsta fängelsestraffen står valet i allmänhet mellan hela år. Systemet kan bl.a. förklaras av att det ytterst är fråga om moraliska bedömningar vilka är svåra att kvantifiera och rangordna på ett mer exakt sätt. En grundtanke är att varje steg inom en straffskala ska motsvara en skillnad i kvalitet. Skillnader i kvantitet

¹⁴ Se prop. 1987/88:120, sid. 78.

¹⁵ Prop. 2009/10:147 s. 28 och 42 ff.

¹⁶ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 132. Se också Sitte, Straffvärdebegreppet – sett utifrån ett behandlingsideologiskt och ett nyklassiskt perspektiv, JT 1994-95 nr 4, s. 695.

(t.ex. mängd och värde) torde således vara relevanta bara om de återspeglar skillnader i kvalitet.¹⁷

Betydelsen av s.k. standardfall

I viss mån torde all straffmätning handla om att rangordna olika brott genom att straffvärdet för ett konkret brott ger uttryck för om det är mer eller mindre straffvärt än ett annat. Med hänsyn bl.a. till kravet på en enhetlig rättstillämpning är det inte lämpligt att det helt ankommer på den enskilde domaren att självständigt avgöra hur rangordningen ska göras. Som angetts ovan ska domaren vid bedömningen av ett brotts straffvärde utgå från den föreskrivna straffskalan och beakta den straffmättingspraxis som finns på området.¹⁸

Straffskalorna innehåller bara minima och maxima, och inga steg däremellan. För att ge den enskilde domaren ytterligare vägledning när det gäller var på den aktuella straffskalan det konkreta brottet bör placeras används ibland s.k. standardfall och standardfaktorer. Genom att kombinera standardfall (för narkotikabrottens del t.ex. innehav för överlåtelse eller för eget bruk) med standardfaktorer (preparatets art och vikt) kan domstolen finna en tydligare utgångspunkt när straffvärdet ska bestämmas. Standardtänkandet förordas därför av vissa och kan hävdas underlätta den praktiska verksamheten. Standardtänkandet torde vara särskilt vanligt för vissa brottstyper, däribland narkotikabrotten. Det är emellertid inte avsett att slutligt bestämma det konkreta straffvärdet utan ska endast ge en mer åskådlig utgångspunkt (än straffskalan) för bedömningen av olika fall.¹⁹

¹⁷ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 495 och Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3 uppl., 2010, s. 108 ff.

¹⁸ Se Ulväng, *Suum cuique* – om påföljdsbestämning och behovet av påföljdspraxis, SvJT 2006 s. 828 ff.

¹⁹ Se Asp/Von Hirsch, Straffvärde, SvJT 1999 s. 151 ff., och ovan angiven artikel i SvJT 2006 av Ulväng.

18.4 De aktuella straffbestämmelserna

18.4.1 Grovt narkotikabrott

Narkotikastrafflagen (1968:64) trädde i kraft den 1 april 1968 och har därefter ändrats vid ett flertal tillfällen. Ändringarna har bestått i dels att de olika gärningsformerna för narkotikabrott har kompletterats och utvidgats, dels att olika straffskärpningar fortlöpande har genomförts.

I 1 § narkotikastrafflagen straffbeläggs under sex punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om de sker olovligt och uppsåtligt. Om någon gör sig skyldig till sådant förfarande som omfattas av uppräkningspunkterna i 1 § narkotikastrafflagen kan han eller hon dömas för narkotikabrott av normalgraden, för ringa brott (2 §) eller för grovt brott (3 §). Även en gärning som stannar vid ett försök eller förberedelse till narkotikabrott av normalgraden eller grovt narkotikabrott är straffbelagd. Det gäller emellertid inte om gärningen avser innehav, bruk eller annan sådan befattning med narkotika (den sjätte punkten).

Straffskalan för narkotikabrott av normalgraden är fängelse i högst tre år. För ringa narkotikabrott kan straffet bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt narkotikabrott är fängelse i lägst två och högst tio år.

För att en gärning ska betecknas som grovt narkotikabrott ska det dels vara fråga om ett sådant uppsåtligt och olovligt förfarande som anges i 1 § narkotikastrafflagen, dels finnas anledning att med hänsyn till en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet se särskilt allvarligt på brotten. I 3 § narkotikastrafflagen anges tre omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottets rubricering, nämligen

- om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt,
- om det har avsett särskilt stor mängd narkotika, eller
- om det på annat sätt har varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Uppräkningen är inte uttömmande. Inte heller behöver det förhållandet att någon av de särskilt angivna omständigheterna är för handen med nödvändighet innebära att brottet bedöms som grovt.

18.4.2 Grov narkotikasmuggling

Ett brott med nära anknytning till grovt narkotikabrott är grov narkotikasmuggling. Enligt 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling döms den som gör sig skyldig till smuggling, enligt den i 3 § samma lag angivna definitionen, av narkotika för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år. Om brottet är att anse som grovt döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Straffskalan liksom de särskilda kvalifikationsrekvisiten överensstämmer alltså med vad som gäller för grovt narkotikabrott.

18.4.3 Grovt skattebrott

I skattebrottslagen (1971:69) finns de centrala straffbestämmelserna inom skatteområdet samlade. Enligt 2 § skattebrottslagen kan den som lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att lämna vissa förskrivna uppgifter göra sig skyldig till skattebrott. För straffansvar krävs att handlingen eller underlåtenheten har gett upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till gärningspersonen eller annan. Straffskalan för skattebrott är fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa döms för skatteförseelse till böter.

I 4 § skattebrottslagen föreskrivs en särskilt sträng straffskala för grovt skattebrott, fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska enligt bestämmelsen särskilt beaktas om det rör mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring eller om förfarandet ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller i annat fall varit av synnerligen farlig art.

18.4.4 Grovt bedrägeri

Enligt 9 kap. 1 § BrB ska den som vilseleder någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde dömas för bedrägeri. Straffskalan är fängelse i högst två år. För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

I 9 kap. 3 § BrB föreskrivs ansvar för grovt bedrägeri. Enligt bestämmelsen kan den som gör sig skyldig till sådan brottslig handling som anges i 9 kap. 1 § BrB och brottet är att anse som grovt dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningsmannen har missbrukat allmänt förtroende eller begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art, avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada.

De särskilda omständigheter som räknas upp i straffbestämmelsen utgör exempel på förhållanden som kan – men inte nödvändigtvis måste – medföra att ett bedrägeribrott bedöms som grovt. Uppräkningen är inte uttömmande utan även andra omständigheter kan beaktas.

18.5 Våra överväganden gällande narkotikabrott

18.5.1 Högsta domstolens praxis sedan juni 2011

Från juni 2011 har Högsta domstolen påbörjat en förändring av praxis vid påföljdsbestämningen för narkotikabrott

Med början genom en dom den 16 juni 2011 har Högsta domstolen behandlat frågor om straffmätningen vid mål om allvarigare narkotikabrott och frågan om när narkotikabrott ska rubriceras som grova. Efter domen från juni 2011 (NJA 2011 s. 357) har HD – till och med april 2012 – meddelat ytterligare sex domar; NJA 2011 s. 675 I och II, dom den 6 december 2011 i mål B 2521-11, dom den 9 mars 2012 i mål B 4468-11, dom den 23 mars 2012 i mål B 3851-11 och dom den 26 mars 2012 i mål 4343-11.

HD har därutöver meddelat prövningstillstånd i ytterligare ett antal mål angående påföljdsbestämningen vid narkotikabrott.

Straffvärdebedömningen och rubriceringen av narkotikabrott har tidigare utmärkt sig av att den i stor utsträckning varit en funktion av endast två faktorer, narkotikans "art" och "mängd". Detta har bidragit till utvecklandet av tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder samt till att dessa tabeller fått ett betydande inflytande över straffmätningen.²⁰

HD:s domar ansluter visserligen till vad domstolen uttalat redan i tidigare avgöranden. De kan dock ändå anses innebära en så tydlig ny inriktning i förhållande till vad som tidigare gällt i underrättspraxis, att det kan beskrivas som en tydlig förändring av praxis. Av orefererade underrättsavgöranden och kontakter med domare och åklagare framgår att HD:s avgöranden under 2011 och 2012 har fått ett omedelbart och mycket tydligt genomslag i underrättspraxis.

Sammanfattningsvis kan förändringen av praxis sägas innebära en mer nyanserad syn på straffvärdet för narkotikabrott, särskilt i sådana fall som tidigare bedömts som grova brott med ett straffvärde i den övre delen av straffskalan. Således ska enligt HD vid bedömningen av straffvärdet ökad vikt läggas vid andra faktorer än enbart art och mängd narkotika, vilket innebär att straffmätningen ska bli mindre mekanisk och mer likna den som sker vid andra typer av brott.²¹

Närmare om Högsta domstolens avgöranden

I rättsfallet *NJA 2011 s. 357* anförde HD att rubriceringen grovt narkotikabrott är avsedd för främst sådana allvarliga gärningar som ingår i en organiserad narkotikahandel med inriktning på att i vinningssyfte sprida och utnyttja missbrukarnas beroende. Narkotikabrott som står i direkt samband med eget missbruk är enligt domstolen däremot som regel inte avsedda att betecknas som grova och får allmänt sett anses ha ett lägre straffvärde.

Vidare framhöll HD att arten och mängden av den narkotika som en tilltalad har befattat sig med i och för sig är en viktig faktor vid straffvärdebedömningen i narkotikamål. Domstolen framhöll emellertid att en mekanisk tillämpning av de tabeller som dom-

²⁰ Se Asp, Högsta domstolen revolutionerar narkotikabrotten, SvJT 2011 s. 659.

²¹ Se Perklev, Straffmätning i narkotikamål – fyra domar från Högsta domstolen, SvJT 2012 s. 131.

stolarna många gånger använder sig av vid straffmätningen i narkotikamål riskerar att leda till att andra för straffvärdebedömningen, särskilt när det gäller den grövre brottsligheten, viktigare faktorer inte beaktas i tillräcklig grad. Domstolen framhöll också (med hänvisning till rättsfallet *NJA 2010 s. 592*) att ett alltför starkt betonande av art och mängd leder till att det i många fall vid stora mängder inte finns något egentligt utrymme för straffmätningen. HD:s slutsats blev, såvitt är av betydelse för bedömningen i det aktuella målet, att tabeller för straffmätningen som utgår från art och mängd fyller en begränsad funktion vid tillämpningen av de övre delarna av straffskalan för grovt narkotikabrott. I sådana fall utgör den mängd narkotika som den tilltalade har tagit befattning med i första hand en indikation på huruvida hanteringen ”utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt”.

I samma rättsfall nämnde Högsta domstolen såsom faktorer som påverkade straffvärdet, vid sidan av arten och mängden narkotika, att brottsligheten hade haft ett samband med de tilltalades eget missbruk, vilket ansågs förmildrande, och att hanteringen – avseende de huvudåtalade – hade avsett och syftat till en förhållandevis omfattande handel med narkotika, vilket bedömdes som försvårande. Sådana omständigheter som att verksamheten hade varit ägnad att ge en inte obetydlig ekonomisk vinst och att de tilltalade inte hade stått främmande för en fortsatt och utvidgad handel vägdes också in som försvårande. Däremot ansågs det påverka straffvärdet i sänkande riktning att verksamheten låg förhållandevis långt ifrån delaktighet i den organiserade och ofta internationella narkotikahandel för vilken de övre delarna av straffskalan främst är avsedda. I samma riktning talade att verksamheten inte hade sträckt sig över någon längre tid samt att den försäljning som det varit fråga om hade varit begränsad till vänner och bekanta.

I rättsfallen *NJA 2011 s. 675 I och II* lyfte HD fram vissa ytterligare faktorer som vid sidan av art och mängd narkotika bör tillmätas betydelse för bedömningen av om brottet är grovt. Faktorer som i de aktuella fallen talade emot att det rörde sig om grova narkotikabrott var att det hade varit fråga om samköp, dvs. om flera personer som tillsammans hade köpt in narkotikan, att det inte hade funnits något vinstsyfte, att det varit fråga om överlåtelse i begränsad utsträckning, att brottsligheten hade varit utpräglat missbruksrelaterad och hade haft starka tidsmässiga samband samt att den inte hade präglats av någon hänsynslöshet. Att brottslig-

heten inte heller kunde sägas ha varit organiserad bidrog till slutsatsen att brotten inte borde bedömas som grova.

I HD:s dom den 6 december 2011 i mål B 2521-11 redovisades ytterligare omständigheter av betydelse för bedömningen av narkotikabrott. Målet gällde ett antal personer som på olika sätt hade medverkat i en organiserad s.k. internethandel med narkotika. Som betydelsefulla faktorer för bedömningen av till vilken grad ett narkotikabrott hör och vilket straffvärde det har, framhöll HD bl.a. hur omfattande och välorganiserad verksamheten hade varit, hur narkotikan hade marknadsförts samt hur länge verksamheten hade fortgått. Särskild tyngd borde enligt domstolen läggas vid moment som måste betraktas som uttryck för hänsynslöshet i någon mening. Ett sådant moment är om narkotikan har gjorts lättåtkomlig för unga missbrukare.

Straffvärdet för var och en av dem som tagit del i verksamheten ska, enligt vad domstolen uttalade i detta rättsfall, grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet. Av betydelse är främst graden av delaktighet i narkotikahandlingen och den ställning som den tilltalade har intagit i organisationen liksom hur omfattande och varaktig delaktigheten har varit. Att beakta är vidare den insikt som den tilltalade har haft rörande narkotikahandelns organisation, storlek och inriktning samt hans eller hennes eget syfte med handlingen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte ska enligt domstolen tillmätas betydelse.

HD konstaterade att den i målet aktuella brottsligheten hade givit mycket höga vinster. Genom att utbudandet och försäljningen hade skett via internet hade narkotikan gjorts tillgänglig för och kunnat spridas till en stor krets av okända köpare. Brottsligheten hade därmed enligt domstolen varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika, framför allt till ungdomar. Verksamheten hade å andra sidan bedrivits av endast ett fåtal personer, och åtalen gällde en förhållandevis kort tid. Fastän det hade varit fråga om en mycket allvarlig brottslighet utgjorde den enligt HD inte en organiserad narkotikahandel av det grävsta slaget.

I dom den 9 mars 2012 i mål B 4468-11 återknöt HD till att bedömningen av om en gärning utgör grovt brott bör ske med beaktande inte endast av sorten och mängden narkotika som gärningen avser utan också den roll som gärningsmannen har haft när det gäller handlingen i vidare mening. HD konstaterade att det

hade varit fråga om en förhållandevis stor mängd farlig narkotika som motsvarar ett stort antal doser. Narkotikan hade i allt väsentligt förvarats för annat ändamål än eget bruk. Narkotikan hade gömts undan i ett källarförråd för att sedan omsättas. Utredningen gav emellertid inte stöd för att narkotikahandlingen hade varit av något mer sofistikerat slag eller haft inslag av särskild hänsynslöshet. Den tilltalades inblandning hade varit tillfällig och kortvarig. Han hade inte utlovats någon ersättning, även om han hade räknat med att dra fördelar av förvaringen. Fastän hans inblandning i leverantörens narkotikaverksamhet inte kunde anses ha varit betydelselös, hade delaktigheten varit passiv och okvalificerad och han hade inte haft någon fysisk eller administrativ befattning med narkotikan. Sammantaget innebär det att brottet inte skulle rubriceras som grovt utan som narkotikabrott av normalgraden.

I dom den 23 mars 2012 i mål B 3851-11 återknöt HD till vad som hade uttalats i de tidigare rättsfallen under åren 2011 och 2012. I det aktuella målet hade den tilltalade haft som uppgift att förvara narkotikan, ta emot betalning för gjorda beställningar, paketera narkotikan och posta den. HD konstaterade att brottet hade begåtts inom ramen för en organiserad narkotikahandel, något som den tilltalade hade haft full insikt om. Hans roll i handlingen hade varit av avgörande betydelse för att narkotikahandeln skulle fungera. Genom att handeln ägt rum via internet hade brottsligheten varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika. Av betydelse var vidare att den tilltalades delaktighet hade skett i syfte att tjäna pengar och att han skulle få hälften av vinsten. Det rörde sig visserligen inte enligt domstolen om det allvarligaste slaget av organiserad narkotikahandel. På grund av omständigheterna kring brottsligheten tillsammans med arten och mängden narkotika, var brottet ändå av ett så allvarligt slag som rubriceringen grovt narkotikabrott är avsedd för. Brottet var därför att bedöma som grovt.

I dom den 26 mars 2012 i mål B 4343-11 anförde HD på nytt betydelsen av att andra faktorer än sort och mängd narkotika ges ett avgörande inflytande över bedömningen av brottslighetens straffvärde. För att detta ska vara möjligt måste betydelsen av sort och mängd narkotika enligt domstolen tonas ned. Det måste helt enkelt inom straffskalan – särskilt för grovt narkotikabrott – finnas ett tillräckligt utrymme för beaktande av sådana faktorer som omfattningen av brottsligheten, den eventuella yrkesmässighet som har präglat den, dess farlighet samt graden av hänsynslöshet.

Det sagda innebar enligt domstolen dels att beteckningen grovt brott ska reserveras för de narkotikabrott som verkligen kan sägas vara allvarliga, dels att den övre delen av straffskalan för grovt brott ska förbehållas fall i vilka man kan tala om brottslighet som har präglats av en verkligt betydande farlighet eller hänsynslöshet. En följd av detta är att det s.k. mängdrekvisitet visserligen, även ensamt, i vissa fall bör kunna motivera att ett narkotikabrott ska bedömas som grovt. Det bör även kunna ligga till grund för ett straff som är klart högre än minimistraffet för grovt narkotikabrott. Men enbart mängden bör enligt HD i allmänhet inte föranleda bedömningen att straffvärdet motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistraffet för grovt brott. HD framhöll dock att den betydelse som tillmäts mängden narkotika måste tillåtas variera något med preparatets farlighet.

Utifrån de fyra första ovan refererade avgörandena har riksåklagaren Anders Perklev i en artikel angett att i huvudsak följande omständigheter kan identifieras som relevanta för att beaktas i skärpande riktning vid bedömningen av straffvärdet.²²

- Att det varit fråga om organiserad narkotikahandel.
- Att narkotikahandeln varit omfattande och välorganiserad.
- Att gärningsmannen haft en framträdande roll i organisationen.
- Att gärningsmannen haft insikt i organisationens storlek och inriktning.
- Att gärningsmannen bestämt vinstfördelningen och själv tagits största vinsten.
- Att narkotikan har gjorts tillgänglig, t.ex. via internet, för okända eller unga personer.
- Att narkotikan har distribuerats till en stor krets av okända eller unga personer, t.ex. via internet.
- Att gärningsmannen haft vinning av sin brottslighet, oavsett om denna varit organiserad eller inte.

Följande omständigheter i domarna kan enligt vad Perklev identifierat anses tala i en mildrande riktning.

- Att befattningen till överväganden del skett för att tillgodose eget behov av narkotika.
- Att vinstintresse inte funnits.
- Att gärningsmannen endast haft en perifer roll i en organiserad verksamhet.

²² Perklev, a.a. s. 136.

18.5.2 Sammanfattande bedömning

Vår bedömning: Högsta domstolens praxis sedan juni 2011 innebär att det ska ske en mer differentierad och nyanserad straffvärdebedömning vid allvarliga narkotikabrott än vad som tidigare skett.

Det är ännu för tidigt att utvärdera vad Högsta domstolens praxis kommer att innebära för rättstillämpningen. Att det redan skett och fortsatt kommer att ske en förändring av domstolarnas rättstillämpning är dock uppenbart.

Våra direktiv utgår från det rättsläge som gällde före Högsta domstolens nya praxis. Redan av det skälet är det svårt för oss att överväga om det behövs några förändringar. Fortsatta överväganden bör enligt vår mening anstå till dess rättsläget stabiliserats.

Som anförts ovan kan det konstateras att straffnivåerna för de allvarligare narkotikabrotten i vart fall tidigare har utmärkt sig särskilt genom att de generellt har varit betydligt högre än straffnivåerna för andra brott med jämförbara straffskalor. Avgörande för den utvecklingen är enligt vår bedömning – vilket torde vara den bedömning som de flesta gör – att straffvärdet i stor utsträckning har bestämts med utgångspunkt i ett resonemang, där narkotikans art och mängd varit styrande för såväl rubricering som straffmätning. Andra omständigheter som bör ha betydelse vid bedömningen av brottets allvar har ofta hamnat i bakgrunden, bl.a. genom att straffvärdet enligt de tabeller som tillämpats blivit så högt att det inte funnits utrymme för någon nyansering eller differentiering mellan ibland olika medgärningsmän.

Mot bakgrund av vad som sägs i våra direktiv och hur praxis tidigare har gestaltat sig, har vi under utredningsarbetet övervägt att lämna förslag i syfte att åstadkomma en mer nyanserad och differentierad straffvärdebedömning i linje med hur straffvärdet bestäms för andra brottstyper. Vad vi närmare övervägt är att dela upp straffskalan för grovt brott i två nivåer; ett grovt brott och ett synnerligen grovt brott. Avsikten skulle då vara att de allra högsta straffnivåerna (då brottet skulle rubriceras som synnerligen grovt) uttryckligen skulle förbehållas de mest straffvärda brotten. Det skulle – enligt vad vi skisserat – gälla brott som skett inom ramen för en mer omfattande och välplanerad verksamhet och där den tilltalade haft en avgörande roll.

Genom den förskjutning av praxis som HD:s domar ger uttryck för synes till stor del de syften som vi haft med vårt skisserade förslag redan ha tillgodosetts.

Den utveckling som anvisas genom HD:s avgöranden måste därtill anses vara i linje med de avsikter lagstiftaren uttryckt i tidigare förarbeten då kvalifikationsgrunderna för grovt brott och straffskalan har ändrats.²³

Till detta kommer att praxis alltjämt är under utveckling. Vi har därför inte funnit det meningsfullt att nu lägga fram några förslag i enlighet med vad som sägs i våra – nu delvis överspelade – direktiv. Frågan kan lämpligen tas under fortsatta överväganden när rättsläget har stabiliserats.

18.6 Våra överväganden när det gäller straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier

Vår bedömning: Straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier är något höga men utmärker sig inte på samma sätt som straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten i vart fall tidigare har gjort.

De straffnivåer som framgår av statistiken avser som regel flerfaldig brottslighet, varför det kan synas befogat att de är högre än vid enkel brottslighet. Det finns ändå anledning att ifrågasätta om straffvärdebedömningen i allmänhet sker på ett tillräckligt differentierat sätt och om bl.a. s.k. sanktionskumulation beaktas i tillräcklig mån. Dessa förhållanden synes emellertid inte ha påverkat straffnivåerna på ett avgörande sätt. Några andra lagstiftningsåtgärder än de som föreslås i samband med vår behandling av de s.k. billighetsskålen (kapitel 17) synes inte motiverade.

Som redovisats ovan kan straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier sägas vara något högre än straffnivåerna för andra jämförbara brott. Med hänsyn till den relativa proportionaliteten kan det synas anmärkningsvärt att straffnivån överensstämmer med vad som gäller för t.ex. våldtäkt och grov misshandel. I allmänhet torde de senare nämnda brotten betraktas som allvarigare än skattebrott eller bedrägeribrott som saknar integritetskränkande

²³ Se t.ex. prop. 1968:7 s. 112 f., prop. 1972:67 s. 28 och prop. 1980/81:76 s. 211.

moment (av fysiskt slag). Våldtäkt och grov misshandel styrs också av straffskalor som har ett högre straffminimum än straffskalorna för grovt skattebrott och grovt bedrägeri.

18.6.1 Närmare om straffnivåerna

Ovan har vi jämfört grova skattebrott och grova bedrägerier med vissa allvarigare våldsbrott. Eftersom det finns en viss eftersläpning i statistiken har vår översyn begränsat sig till perioden före de lagändringar som har skett år 2010 i syfte att höja straffnivån för sådana brottstyper.²⁴ Om den lagstiftningen får avsedd effekt kan alltså straffnivåerna för såväl misshandel som våldtäkt komma att öka utan att samma utveckling äger rum för grova skattebrott och grova bedrägerier.

Straffnivåerna för grova skattebrott och grova bedrägerier utmärker sig inte på samma sätt som straffnivåerna för de allvarliga narkotikabrotten och det rör sig inte heller om ett stort antal domar med särskilt höga nivåer. I mål om grovt bedrägeri har straffnivån under åren 2007–2009 endast i ett fall överstigit fem år. Av den totala andelen utdömda fängelsestraff för samma brottskategori avsåg under år 2009 endast tre procent fängelse mellan fyra och fem år. Under åren 2008 och 2007 var andelen något lägre. När det gäller utdömda fängelsestraff i nivån mellan tre och fyra år var andelarna ungefär desamma (d.v.s. cirka tre procent under samtliga år). När det gäller straffnivån för grova skattebrott har sammanlagt tre domar meddelats under åren 2007–2009 avseende ett längre fängelsestraff än fem år. Under år 2009 avsåg knappt en procent av fallen en straffnivå på mellan fyra och fem år. I cirka tre procent av fallen var straffnivån mellan tre och fyra år.

²⁴ Prop. 2009/10:147.

18.6.2 Vår praxisgenomgång

För att närmare analysera förhållandena har vi bl.a. genomfört en praxisgenomgång avseende samtliga under år 2009 meddelade domar i mål om grovt skattebrott och grovt bedrägeri där påföljden har bestämts till fängelse i mer än två år. Praxisgenomgången visar bl.a. att det i princip i samtliga fall av relativt långa fängelsestraff har varit fråga om flerfaldig brottslighet. Det utdömda straffet har alltså inte avsett *ett* grovt skattebrott eller *ett* grovt bedrägeri utan flera sådana brott eller även annan brottslighet.

Genomgången visar också att de domar där långa fängelsestraff dömts ut har avsett brottslighet som det finns anledning att se särskilt allvarligt på. När det gäller mål om grovt bedrägeri har det i dessa fall varit fråga om förfaranden som innefattat tydliga kränkingsmoment och som drabbat brottsoffren hårt både ekonomiskt och psykiskt.²⁵ I skattemålen har långa fängelsestraff dömts ut när det varit fråga om omfattande brottslig verksamhet, ofta innefattande systematiskt utnyttjande av skattessystemet, och där gärningsmannen gjort stora ekonomiska vinster på statens bekostnad.

Nu nämnda förhållanden talar för att straffnivåerna inte är anmärkningsvärt höga, utan att de kan förklaras och berättigas av olika faktorer. Å andra sidan har det också blivit tydligt vid vår praxisgenomgång att det finns vissa allmänna problem förknippade med påföljdsbestämningen som skulle kunna innebära omotiverade straffskärpningar. Framförallt när det gäller skattebrotten är det tydligt att straffmätningen och rubriceringen sker med utgångspunkt i det sammantagna värde som undandragets det allmänna i skatt och att bedömningen sker förhållandevis schablonartat.

Det kan också anmärkas att frågan om s.k. sanktionskumulation sällan behandlas i domskälen. Med sanktionskumulation avses att brottet, vid sidan av påföljden, även utlöser en eller flera andra rättsliga reaktioner/verkningar av negativ betydelse för gärningsmannen. I ett sådant fall ska domstolen som utgångspunkt beakta även den andra sanktionen och tillse att den samlade rättsliga reaktionen framstår som rimlig och proportionerlig (se ytterligare om detta i avsnitt 17.3.3). Till exempel är det vanligt att det förfarande som utgör ett skattebrott även innebär att den enskilde

²⁵ Till exempel systematiska och förslagna kontokortsstölder från ett stort antal äldre och/eller handikappade personer vars konton därefter har tömts och belastats, eller bedrägerier som inneburit att enskilda personer lånat ut/investerat stora summor i luftslott med bl.a. personliga konkurser som följd.

påförs s.k. skattetillägg, d.v.s. en värderelaterad sanktionsavgift.²⁶ Om prövningen i domstol sker efter att skattetillägg har påförts ankommer det på domstolen att inom ramen för straffmätningen, i enlighet med 29 kap. 5 § BrB, beakta skattetillägget så att den sammanlagda påföljdsbördan inte blir orimligt tung.²⁷

Av de domar i mål om grovt skattebrott som omfattats av vår undersökning har frågan om skattetillägg berörts endast i något enstaka fall. Om skattetillägg har påförts den enskilde i de andra fallen utan att domstolen har uppmärksammat det eller tillmätt förhållandet någon betydelse, kan det innebära att straffen har blivit något högre än om domstolen rätteligen tilläpplade 29 kap. 5 § BrB.

Vidare är det tydligt att frågor om s.k. brottslighetskonkurrens inte behandlas på ett enhetligt och konsekvent sätt av domstolarna. I domskälen redovisas sällan en bedömning av om ett visst förfarande har ansetts utgöra ett eller flera brott. I de fall domstolen funnit att det varit fråga om flera brott har den inte sällan ändå utgått från det sammantagna värdet eller beloppet vid bedömningen av rubriceringen och vid straffmätningen.

När det gäller mål om grovt bedrägeri rör det sig ofta om s.k. seriebrottslighet, d.v.s. om brott som begås seriellt eller upprepat i ett visst sammanhang. Vanligen anses ett bedrägeribrott föreligga i förhållande till varje målsägande som gärningen har riktat sig mot. Det förhållandet att ett bedrägeri riktat sig mot flera behöver inte innebära att det bedöms som grovt. Omständigheten kan i stället beaktas tillräckligt genom att bedrägeri mot flera, även om det begås genom en handling, bedöms som flera brott för vilka gärningsmannen faller till ansvar och erhåller straff (enligt principerna för flerfaldig brottslighet, se kapitel 19). Det förekommer dock att ett flertal likartade brottsliga gärningar i en serie förs samman till ett och utifrån en sammantagen bedömning rubriceras som grovt brott. Ett sådant förfaringssätt kan leda till en uppgradering av den samlade brottsligheten och till högre straffnivåer.²⁸

²⁶ Nelson, *Kriminalpolitik och ingripande vid brott*, 4 uppl., 1990, s. 116 ff.

²⁷ Prop. 2002/03:106 sid. 244.

²⁸ Se Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 512 ff.

18.6.3 Våra slutsatser

De omständigheter som ovan har pekats på – och som antyder att påföljdsbestämningen i mål om grovt skattebrott och grovt bedrägeri är förenad med vissa brister – kan ha haft viss betydelse för straffnivåerna i höjande riktning. Det är emellertid svårt att dra några säkra slutsatser när det gäller i vilken utsträckning förhållandena har påverkat straffnivåerna. Vi har redan påtalat att det rör sig om ett begränsat antal domar och om straffnivåer som inte utmärker sig anmärkningsvärt. Även om straffvärdebedömningen i vissa fall synes ske förhållandevis ensidigt är det inte fråga om en sådan schablonartad bedömning som i vart fall tidigare varit vanlig vid allvarliga narkotikabrott. Straffmätningen kan för övrigt aldrig ske med en fullständig exakthet, särskilt inte när det är fråga om förhållandevis höga straffnivåer (fleråriga fängelsestraff).

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det underlag som vi har lagt till grund för vår analys inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att de problem som påtalats ovan har påverkat straffnivåerna på ett avgörande eller mer märkbart sätt. Med hänsyn härtill – och till avgränsningen av vårt uppdrag – har vi inte funnit skäl att föreslå några ändringar av de aktuella straffbestämmelserna.

Våra förslag i avsnitt 17.5.3 innebär bl.a. att det förtydligas i 29 kap. 5 § BrB att domstolen vid straffmätningen i lindrande riktning ska beakta s.k. sanktionskumulation och att den totala rättsliga reaktionen på ett brott ska framstå som rimlig och proportionerlig. Förändringen torde kunna ha betydelse i nu aktuella mål och bl.a. innebära att skattetillägg och andra rättsliga konsekvenser av brott uppmärksammas och beaktas vid påföljdsbestämningen i ökad utsträckning. Enligt vår bedömning är inga andra lagstiftningsåtgärder motiverade.

19 Flerfaldig brottslighet

19.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi analysera straffvärdebestämningen vid flerfaldig brottslighet och bedöma behovet av förändringar i syfte att ge sådan brottslighet ett större genomslag vid påföljdsbestämningen eller motverka brottsligheten mer effektivt. I följande avsnitt redovisas våra överväganden i denna del.

19.2 Begreppet flerfaldig brottslighet

Med flerfaldig brottslighet avses att en person ska dömas till ansvar för fler än ett brott. Enligt gällande rätt ska domstolen då som huvudregel bestämma en gemensam påföljd för brotten med utgångspunkt i den samlade brottslighetens straffvärde.

Ett eller flera brott?

Frågan om vad som utgör ett eller flera brott (s.k. brottslighetskonkurrens) har nära samband med frågan om flerfaldig brottslighet och ska avgöras av domstolen innan påföljdsbestämningen¹ sker. Om domstolen kommer fram till att den tilltalade har gjort sig skyldig till fler än ett brott ska bestämmelserna om flerfaldig brottslighet tillämpas.

Det är inte alltid givet vad som utgör ett eller flera brott. Till exempel kan viss brottslighet som omfattar flera gärningar² eller

¹ I begreppet ingår flera moment; en bedömning av straffvärde (brottet eller brottens svårhet), straffmätning (vilken straffnivå - uttryckt i fängelsestid - som brottet även med hänsyn till andra omständigheter än straffvärdet motsvarar på den aktuella straffskalan) och påföljdsval (om fängelse eller någon annan straffrättslig påföljd ska dömas ut).

² Till exempel kan ett händelseförlopp som består i att någon har utdelat flera sparkar och slag mot en person vara att bedöma som ett misshandelsbrott.

uppfyller rekvisiten i flera straffbestämmelser³ ända vara att bedöma som *ett* brott och inte som flerfaldig brottslighet. Inte heller avgörs frågan alltid på ett enhetligt och konsekvent sätt i praxis.

Antalsräkningen av brott kan ha stor betydelse för påföljdsbestämningen, t.ex. därför att en mildare eller strängare straffskala blir tillämplig. I andra fall kan det sakna betydelse hur många brott som domstolen anser att gärningsmannen har gjort sig skyldig till eftersom straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska avse den samlade brottsligheten. Det händelseförlopp som domstolen har att ta ställning till är detsamma oavsett om det rättsligt sett bedöms som ett eller flera brott. För bedömningen av hur klandervärdt ett visst förfarande är kan det vara irrelevant om det rör sig om ett eller flera brott.

Återfall

Om någon begår och döms för ett brott och därefter gör sig skyldig till ny brottslighet är det som utgångspunkt fråga om s.k. återfall i brott och inte flerfaldig brottslighet. Huvudregeln är då att det förhållandet att det nya brottet utgör återfall innebär en försvårande omständighet vid påföljdsbestämningen och att återfallet leder till att den dömde får ett strängare straff än en förstagångsbrottsling.

Skillnaden mellan flerfaldig brottslighet och återfall kan något förenklat sägas bestå i att det vid återfall har meddelats en dom mellan brotten medan så inte är fallet vid flerfaldig brottslighet. Vi har tidigare behandlat frågan om återfall i bl.a. avsnitten 7.7 och däri bl.a. konstaterat att det finns olika förklaringsmodeller till varför påföljden bör skärpas för ett brott på grund av den tilltalades tidigare brottslighet. Av redogörelsen i nämnda avsnitt framgår också att vi ansluter oss till ett synsätt som innebär att återfalls-skärpning vid påföljdsvalet kan inordnas i en privilegieringsmodell som bygger på en toleransteori. Det innebär att det bör finnas en viss förståelse från samhällets sida den första gången någon begår ett brott (det är mänskligt att fela) och att det finns skäl att anta att den person som har begått ett brott kan ta till sig det klander som

³ Till exempel döms den som genom samma handling gör sig skyldig till både våldtäkt och misshandel endast för våldtäkt.

domen uttrycker. Vid återfall i brott avtar toleransen successivt och en mer ingripande påföljd väljs.

19.3 Påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet enligt gällande rätt

I Sverige tillämpas vid flerfaldig brottslighet principen om gemensamt straff. Motsvarande ordning gäller i de flesta andra europeiska länder.⁴ Principen, som bl.a. kommer till uttryck i 30 kap. 3 § BrB, innebär att det inte sker någon separat straffmätning för varje enskilt brott utan att domstolen kan göra en gemensam straffmätning för den samlade brottsligheten och därefter bestämma en gemensam påföljd. Domstolen behöver alltså inte bedöma varje brott för sig utan ska när straffet bestäms se till brottsligheten som helhet.

I 29 kap. 1 § BrB anges den grundläggande regeln att straff ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Med straffvärde avses brottets eller brottslighetens svårhet, eller med andra ord hur allvarligt det finns anledning att se på det som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. Av bestämmelsen framgår också vad domstolen ska lägga till grund för sin bedömning av straffvärdet vid såväl enkel som flerfaldig brottslighet, nämligen vilken skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon har haft. En begränsning utgörs av det faktum att straffet ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan, vilken vanligen framgår av den aktuella straffbestämmelsen.

Vid flerfaldig brottslighet gäller enligt 26 kap. 2 § BrB en gemensam straffskala för den samlade brottsligheten. Utgångspunkten för den gemensamma straffskalan är det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten. Med ett visst tillägg utgör det straffskalans maximum. Tillägget är som minst ett år och som mest fyra år beroende på hur allvarlig brottsligheten är. Är det även fråga om återfall kan straffskalan skärpas ytterligare enligt 26 kap. 3 § BrB. Om påföljden bestäms till fängelse på viss tid får straffet aldrig överstiga vare sig de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år. Den gemensamma straffskalans straffminimum utgörs av det svåraste av de lägsta straffen.

⁴ Jareborg/Zila, Straffrättens påföljdslära, 3:e uppl., 2010, s. 119.

Bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB, och det däri angivna sättet för hur den gemensamma straffskalan ska konstrueras, ger uttryck för den s.k. asperationsprincipen. Principen kan sägas utgöra en kombination eller mellanvariant av två andra principer; kumulations- och absorptionsprincipen. Enligt kumulationsprincipen sammanläggs straffskalorna för varje brott med varandra och enligt absorptionsprincipen är den gemensamma straffskalan detsamma som straffskalan för det svåraste brottet. Tillämpningen av asperationsprincipen innebär alltså en strängare reglering än om den gemensamma straffskalan hade bestämts enligt absorptionsprincipen men en mildare reglering än om kumulationsprincipen hade varit styrande.

Översatt till konkreta exempel innebär regleringen i 26 kap. 2 § BrB bl.a. att straffskalan för flerfaldig stöldbrottslighet är fängelse i högst tre år och att straffskalan vid flera fall av dråp är fängelse i högst 14 år.⁵ Om en person samtidigt ska dömas till ansvar för ett fall av stöld och ett fall av dråp är den gemensamma straffskalan fängelse i lägst sex och högst 14 år.

19.4 Något om bakgrunden till vårt nuvarande system⁶

I början på 1900-talet tillämpades en blandad form av principerna om kollektivt straff och gemensamt straff i Sverige. Principen om kollektivt straff innebär att påföljdsbestämningen sker i en trestegsprocess. Domstolen tar först ställning till påföljdsfrågan för respektive brott och gör därefter en sammanvägning av straffen för de skilda brotten. Avslutningsvis, och som ett tredje steg, gör domstolen en bedömning av slutresultatet och modifierar det om det framstår som olämpligt. Vad som avses med principen om gemensamt straff har redogjorts för i föregående avsnitt.

Enligt det tidigare svenska systemet tillämpade domstolen i vissa fall principen om kollektivt straff och i andra fall principen om gemensamt straff. Vilken princip som styrde påföljdsbestämningen avgjordes genom att domstolen tog ställning till om det var fråga om s.k. real- eller idealkonkurrens. *Realkonkurrens* förelåg om domstolen konstaterade att flera brott var för handen

⁵ Jfr vad som gäller vid enkel brottslighet. Straffskalan för stöld är enligt 8 kap. 1 § BrB fängelse i högst två år och straffskalan för dråp är enligt 3 kap. 1 § BrB fängelse i lägst sex och högst tio år.

⁶ Innehållet i avsnittet bygger på Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 130 ff. och Jareborg, Straffmätning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 264 ff.

och att de var begångna genom flera handlingar. I ett sådant fall skulle domstolen bestämma särskilda straff för varje brott och där- efter addera dem med varandra (d.v.s. en tillämpning av kollektivt straff). Straffkumulationen begränsades dock av en särskild bestämmelse som föreskrev att det sammanlagda straffet inte fick överskrida det högsta av de konkret utmätta straffen med mer än två år.

Om det i stället rörde sig om flera brott som var begångna genom en och samma handling förelåg s.k. *idealkonkurrens*. Domstolen var då inte skyldig att utdöma särskilda straff för respektive brott utan kunde i stället döma ut en gemensam påföljd för brottsligheten. Enligt då gällande bestämmelser skulle en absorptionsprincip tillämpas vid fastställande av straffskalan för den samlade brotts- ligheten, vilken innebar att straffet inte fick överskrida straffmaximum för det svåraste brottet. De brott som inte styrde straffbestämningen skulle beaktas som försvårande omständigheter.

Vid sidan av ideellt och reellt konkurrerande brott fanns ytter- ligare en konkurrensform; s.k. *fortsatt brott*. Fortsatt brott utgjorde ett specialfall av reellt konkurrerande brott och avsåg situationen att det förelåg ett nära samband mellan brotten/gärningarna. Om så var fallet skulle domstolen inte döma ut särskilda straff för brotten utan istället tillämpa bestämmelserna för idealkonkurrens och döma ut ett gemensamt straff. Sambandet mellan brotten kunde bestå i ett gemensamt syfte, angrepp mot samma objekt eller enhet i tid och rum.

Uppdelningen i real- och ideal konkurrens var emellertid inte problemfri och systemet utsattes för kritik. Ett grundläggande problem bestod i svårigheten att fastställa vad som utgjorde en handling och därmed en gärning. Osäkerheten om det gjorde rätts- tillämpningen oförutsebar och innebar att likabehandlingsprincipen äventyrades. Vidare var det från straffvärdesynpunkt svårt att motivera varför resultatet (straffet) skulle variera beroende på om en viss gärning var begången genom en eller flera handlingar. Hur straffvärt ett brott är, och således vilket straff som ska följa på det, avgörs rimligen av andra omständigheter än av antalet handlingar som konstituerat brottet. Systemet innebar också svårigheter när det gällde bedömningen av i vilka fall det skulle anses föreligga ett relevant samband som motiverade att domstolen – trots att det var fråga om olika gärningar – tillämpade en absorptionsprincip.

Sammantaget ledde kritiken fram till att man i Sverige övergav distinktionen mellan ideellt och reellt konkurrerande brott. Genom

en reform år 1938 infördes principen om gemensamt straff såsom en allmän bestraffningsprincip för alla former av flerfaldig brottslighet.

19.5 Straffnivåutredningen

Efter reformen år 1938 och införandet av principen om gemensamt straff har bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i princip varit oförändrade. Frågan om påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet har fortsatt varit omdiskuterad och även nuvarande system har kritiserats. Bland annat har hävdats att det medför alltför stora straffreduktioner/mängdrabatter (se nedan avsnitt 19.6.3).

Med anledning av kritiken har Straffnivåutredningen nyligen övervägt möjliga förändringar. Straffnivåutredningen lämnade sitt slutbetänkande, *Straff i proportion till brottet allvar* (SOU 2008:85), år 2008. I slutbetänkandet redovisade utredningen bedömningen att det saknades förutsättningar att i då aktuellt sammanhang lägga fram förslag till ändrad lagstiftning på området. Bedömningen grundade sig bl.a. på ett utlåtande som numera justitierådet Martin Borgeke och numera professorn Magnus Ulväng hade lämnat till utredningen. I utlåtandet angav författarna bl.a. att någon form av reduktion av straffvärdet för tillkommande brottslighet är nödvändig för att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska kunna upprätthållas i straffsystemet, att det fanns goda skäl för den straffmättningspraxis som normalt tillämpas vid flerfaldig brottslighet och att det skulle vara förenat med stora risker att vidta förändringar i den ordning som gäller.

Straffnivåutredningen anslöt sig i huvudsak till de argument som framfördes i utlåtandet. Utredningen angav emellertid att det inte går att bortse ifrån att den reduktion som görs vid flerfaldig brottslighet ibland kan vara generös till den tilltalades fördel samt att det får betraktas som ett problem att den som gör sig skyldig till ett stort antal brott innan lagföring sker till sist blir i det närmaste straffimmun och alltså kan begå ytterligare brott utan att det får någon betydelse för det sammantagna straff som till sist döms ut. Enligt utredningen fanns det därför skäl att överväga en reglering av storleken på reduktionen. Med hänsyn till att en lagreglering skulle behöva vara relativt detaljerad och kräva omfattande överväganden samtidigt som den skulle öka komplexiteten i systemet och göra det mindre flexibelt fann utredningen att övervägande skäl talade

för att den fortsatta utvecklingen på områden ändå borde ske inom praxis.

Enligt Straffnivåutredningen medför varje system som innebär att det för flerfaldig brottslighet döms ut ett straff som är lägre än summan av straffvärdet för vart och ett av brotten med nödvändighet att det sist tillkomna brottet får relativt liten inverkan på den samlade reaktionen, förutsatt att det inte har högre straffvärde än de tidigare brotten. Utredningens uppfattning var emellertid att det knappast var möjligt att undvika en sådan effekt av systemet utan att andra stora nackdelar uppstår. Utredningen ansåg därför att problemet i stället borde mötas med att så långt det är möjligt åstadkomma snabb lagföring och straffverkställighet och, när förutsättningarna för det är uppfyllda, använda häktning för att avbryta en pågående brottslig verksamhet.

Även om Straffnivåutredningens överväganden resulterade i bedömningen att det inte fanns förutsättningar att förändra den gällande ordningen har vissa av utredningens förslag betydelse för straffmätningen vid flerfaldig brottslighet. Bland annat ledde förslagen till en förändring av 29 kap. 2 § 6 BrB och att det numera kan utgöra en försvårande omständighet att ett brott har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt. Med andra ord kan det i ett sådant fall finnas anledning att se särskilt allvarligt på varje brott och därmed även på brottskombinationen, vilket torde avspeglade sig i straffvärdet för den samlade brottsligheten.⁷

19.6 Våra överväganden

19.6.1 Avgränsning av uppdraget

Enligt direktiven är vår uppgift att analysera frågan om straffvärdebestämning vid flerfaldig brottslighet och vid behov lämna förslag som ger sådan brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen. Vad som åsyftas torde med andra ord vara en reglering som på ett tydligare och mer märkbart sätt ger uttryck för att antalet brott påverkar det straff som döms ut.

Vi har ovan konstaterat att den rättsliga bedömningen av vad som utgör ett eller flera brott är central för ämnet samt att frågor om s.k. brottslighetskonkurrens kan vara komplicerade. Det

⁷ Jfr SOU 2008:85 s. 319.

omfattas emellertid inte av vårt uppdrag att närmare analysera och överväga enligt vilka grunder antalsräkningen av brott bör ske.

Frågan om flerfaldig brottslighet aktualiserar även frågor om tillämpliga straffskalor och gällande straffnivåer. Det kan därför finnas skäl att påpeka att vårt uppdrag inte omfattar en allmän straffskale-översyn. Det är inte heller vår uppgift att ta ställning till vilka straffnivåer som kan anses rimliga och adekvata för olika brott, utöver vad som behandlas i kapitel 18 om straffnivåerna i vissa särskilda fall.

Enligt direktiven kan eventuella förslag alternativt syfta till att motverka flerfaldig brottslighet på ett mer effektivt sätt. En i sammanhanget viktig avgränsning är att det i huvudsak faller utanför utredningens uppdrag att behandla processrättsliga frågor.⁸

19.6.2 Några viktiga utgångspunkter

Vår bedömning: För att principerna om proportionalitet och ekvivalens – d.v.s. att lika svåra brott ska få lika stränga straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott – ska kunna upprätthållas i straffsystemet är det viktigt att olika brott och brottskombinationer kan rangordnas och värderas. Straffet bör bl.a. avspegla hur allvarlig viss brottslighet är i förhållande till annan brottslighet. För att det ska vara möjligt att uttrycka skillnader i svårhetshänseende mellan olika brott bör de strängaste straffen förbehållas de allvarligaste brotten. Av störst relevans för bedömningen är härvid kvalitativa skillnader mellan brotten. Det innebär bl.a. att en serie brott av måttlig svårighetsgrad, t.ex. ett stort antal stölder, inte bör leda till ett lika strängt straff som ett enda mycket allvarligt brott, t.ex. ett dråp.

Det svenska straffsystemet vilar på vissa grundläggande principer däribland principerna om proportionalitet och ekvivalens. Principerna ger uttryck för tillsynes självklara utgångspunkter, nämligen att lika svåra brott ska ge lika stränga straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott. En konsekvens av deras tillämpning är att det finns behov av att kunna rangordna och värdera olika brott och olika brottskombinationer i förhållande till varandra.

⁸ Jfr uppdraget för Straffprocessutredningen (Ju 2010:10), dir. 2010:78.

Straffet utgör ett mått på hur klandervärt eller förkastligt ett brott är, i sig och i förhållande till andra brott.

Som framgått gäller att ramen för vilka straff som kan komma i fråga för brott, oavsett om det rör sig om enkel eller flerfaldig brottslighet, bestäms av den tillämpliga straffskalan. Straffskalorna varierar beroende på vilka brott de avser. I enlighet med de nämnda principerna är straffskalorna strängare, och medger att svårare straff döms ut, om de ska tillämpas för ett allvarligt brott än om de avser lindrigare brottslighet. Vad som betraktas som mer eller mindre allvarlig brottslighet kan variera över tid och beroende på vilka åsikter man företräder. Man kan också ha olika uppfattningar om vad som utgör en rimlig straffnivå och om utrymmet inom straffskalorna utnyttjas på ett lämpligt sätt.

Vi har redan konstaterat att det inte ingår i vårt uppdrag att göra en allmän straffskaleöversyn eller att bedöma straffnivåerna för olika brott. Vid våra överväganden utgör emellertid principerna om tolerans och humanitet viktiga utgångspunkter. Även dessa principer är av grundläggande betydelse för det nuvarande straffsystemet och framhålls i direktiven.⁹ Principerna innebär bl.a. ett generellt krav på rimlighet och måttlighet vid bestraffning och att man bör visa tolerans för det mänskliga i att begå misstag. Av principerna följer också att man så långt det är möjligt bör undvika de strängaste påföljderna som innebär ett frihetsberövande och, om dessa inte kan undvikas, inskränka tiden för frihetsberövandet så mycket som möjligt.¹⁰

Det finns även andra skäl till måttfullhet vid straffvärdebedömningen. Inom en och samma brottstyp kan rymmas ett stort antal olika handlingar. Till exempel kan en misshandel ske på många olika sätt. Det kan röra sig om alltifrån ett lindrigt slag till livshotande våld. En stöld kan bestå i att någon stjälar ett föremål av ringa värde eller ovärderlig egendom. Ett narkotikabrott kan avse att en person innehar narkotika för egen räkning eller planerar och organiserar införsel och försäljning av ett stort parti narkotika.

Exemplen illustrerar att det under en straffbestämmelse kan insorteras en stor mängd olika förfaranden av mer eller mindre allvarligt slag. För varje brott ska det vara möjligt att inom ramen för den tillämpliga straffskalan döma ut ett proportionerligt och

⁹ Se direktiven s. 7 där det bl.a. anges att myndigheternas ingripanden inte får framstå som grymma eller nedbrytande och att systemet måste präglas av humanitet och respekt för individen (bilaga 1).

¹⁰ Jfr prop. 1987/88:120 s. 78 f.

adekvat straff, d.v.s. ett straff som utifrån de bedömningsgrunder som anges i 29 kap. 1 § BrB på ett rimligt och rättvist sätt speglar hur allvarligt brottet är. Eftersom straffskalans maximum utgör en borte gräns för vilken straffnivå som kan komma ifråga är utrymmet att straffmäta olika brott begränsat. För att det ska vara möjligt att upprätthålla en rangordning mellan brott av olika svårhetsgrad och uttrycka skillnaden genom en variation av straffnivån måste det strängaste straffet förbehållas det allvarligaste brottet.

Straffskalans maximum är således avsett att tillämpas när ett brott i princip motsvarar det värsta tänkbara brott som kan falla under den aktuella straffbestämmelsen. På samma sätt bör de lägsta straffnivåerna tillämpas när det är fråga om brott som nätt och jämnt uppfyller rekvisiten i straffbestämmelsen.¹¹ Straffskalans maximum och minimum representerar på så sätt två ytterlighetsfall som det aktuella brottet relateras till vid straffvärdebedömningen. Det straff som döms ut för brottet förmedlar därför en upplysning om hur brottet förhåller sig till annan brottslighet av samma slag.

Även olika brottstyper kan på samma sätt jämföras med varandra och rangordnas i svårhetsgrad. Det är t.ex. självklart att vi ser mer allvarligt på att någon begår ett dråp än en stöld. Som redan har nämnts ska straffskalorna spegla hur olika typer av brott förhåller sig till varandra och hur allvarligt samhället ser på dem. Straffskalan för dråp är därför strängare än straffskalan för stöld.

Relationen mellan brottstyper är av särskild relevans för frågan om flerfaldig brottslighet eftersom rangordningen inte förändras av att ett brott ökar i antal i en brottskombination. Till exempel kan en gärningsman göra sig skyldig till ett stort antal stölder utan att det anses som mer klandervärt än om han eller hon vid ett tillfälle hade dödat en annan människa. Som en konsekvens bör den som begår ett dråp bestraffas strängare än den som gör sig skyldig till flerfaldig stöldbrottslighet.

Av avgörande betydelse för straffmätningen är i första hand kvalitet och inte kvantitet. Som tidigare redogjorts för är en grundtanke att varje steg inom en straffskala ska motsvara en skillnad i kvalitet, d.v.s. det ska finnas en omständighet som motiverar en straffskärpning i förhållande till om brottet inte hade omfattat samma omständighet. En skillnad i kvantitet, t.ex. att en stöld har avsett ett högre belopp eller ett narkotikabrott en större mängd narkotika, innebär inte alltid att det även föreligger en sådan kvalitativ skillnad.

¹¹ Jfr Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 132.

Om exempelvis gärningsmannen bröt sig in i en privatbostad och orsakade oreda ska det tillmätas större betydelse än om han eller hon utöver TV:n och stereon även stal videon. Är det fråga om stora skillnader i kvantitet ska det dock – enligt vad som gäller generellt för alla brottstyper – få genomslag vid den samlade bedömningen av straffvärdet.

En annan utgångspunkt för våra överväganden är principen om gemensamt straff. Som framgått innebär den att det vid flerfaldig brottslighet är straffvärdet för den samlade brottsligheten som ska fastställas och att en gemensam straffskala gäller för brottsligheten. Förutom att principen anges i direktiven som styrande för vårt arbete har den enligt vår mening flera goda skäl för sig. Bland annat talar svårigheterna som är förknippade med frågan om brottslighetskonkurrens för att fokus bör riktas mot brottsligheten som sådan i stället för de enskilda brotten (se ovan avsnitt 19.2).

19.6.3 "Mängdrabatt" vid flerfaldig brottslighet?

Vår bedömning: En konsekvens av principen om gemensamt straff och asperationsprincipen är att straffet vid flerfaldig brottslighet inte motsvarar summan av de straff som skulle ha dömts ut om varje brott hade begåtts av olika gärningsmän. Det är trots det inte rättvisande eller korrekt att hävda att vårt nuvarande system innefattar mängdrabatt vid flerfaldig brottslighet. När det samlade straffvärdet bestäms ska alla brott beaktas och det gemensamma straffet avser brottsligheten i dess helhet. Nuvarande reglering innebär alltså inte att viss brottslighet kan lämnas obeaktad eller ostraffad. Eftersom påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet inte innefattar en straffmätning av enskilda brott är det missvisande att – vid bedömningen av straffnivån vid flerfaldig brottslighet – utgå från jämförelser som grundar sig på en bedömning av straffvärdet för enskilda brott.

I Sverige, och i de flesta andra länder, medför flerfaldig brottslighet att det utdömda straffet blir mildare än summan av de straff som skulle ha dömts ut om brotten i fråga hade begåtts av olika personer. Det följer av asperationsprincipens tillämpning (se ovan avsnitt 19.3). I skilda sammanhang har det förhållandet kommit att benämnas

”mängdrabatt” eller liknande uttryck. Förhållandet har – inte minst på grund av sin benämning – väckt uppmärksamhet och bl.a. föranlett uppfattningen att en gärningsman kommer billigare undan än vad han eller hon egentligen borde ha gjort.

Straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet i praxis och doktrin

Under avsnitt 19.3 har vi kortfattat redogjort för den rättsliga regleringen när det gäller påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet. Som framgår av redogörelsen saknas utförliga regler som anger enligt vilka grunder ett samlat straffvärde ska bedömas. Det har i stället blivit en fråga för rättstillämpningen.

Högsta domstolen har i några avgöranden anvisat vissa utgångspunkter för bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet (den samlade brottsligheten). I NJA 2006 s. 510, som avsåg upprepade fall av våldtäkt mot barn, utgick Högsta domstolen från en samlad bedömning av brottsligheten, varvid såväl omständigheter hänförliga till de enskilda gärningarna som brottslighetens upprepade karaktär tillmättes betydelse. I NJA 2008 s. 359, den s.k. skärtorsdagsdomen, pekade Högsta domstolen på de svårigheter som är förenade med att slå fast generella riktlinjer för hur straffvärdebedömningen ska ske eftersom det är avhängigt förhållandena i det enskilda målet, däribland det relativa straffvärdet av de olika brotten och den nivå på straffskalan som är aktuell. Som exempel på andra relevanta faktorer angav Högsta domstolen bl.a. vilken eller vilka typer av brott som är aktuella samt vilket tidsmässigt och annat samband som kan finnas mellan brotten.

Trots angivna svårigheter hänvisade Högsta domstolen till vissa allmänna principer som i allmänhet torde iaktas vid bedömningen av straffvärdet vid flerfaldig brottslighet. Till exempel utgör det allvarigaste brottet i en brottskombination en naturlig utgångspunkt vid bedömningen. Enligt Högsta domstolen kunde det samlade straffvärdet i allmänhet sägas motsvara straffvärdet för det brottet tillsammans med en efter hand minskande del av straffvärdet för vart och ett av de övriga brotten i ordning efter brottens allvar. Högsta domstolen framhöll även det angelägna i att domstolen gör en avslutande kontroll så att det samlade straffvärdet framstår som proportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell.

I ett senare avgörande, NJA 2009 s. 486, hänvisade Högsta domstolen till sina uttalanden i skärtorsdagsdomen (NJA 2008 s. 359) och angav bl.a. att det med hänsyn till den mängd olika faktorer som kan ha betydelse för straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet inte är möjligt att beräkna det samlade straffvärdet med de olika brottens isolerade straffvärde som enda utgångspunkt. Vidare anförde Högsta domstolen att skälen för att vid straffvärdebedömningen avvika från vad som skulle följa av en ren kumulation (av de enskilda brottens straffvärden) varierar beroende på sambandet mellan brotten och att skälen för avvikelse minskar ju svagare sambandet är.

I NJA 2011 s. 675 framhöll Högsta domstolen återigen betydelsen av sambandet mellan de olika brotten. I det aktuella målet – som avsåg narkotikabrott – ansåg Högsta domstolen att det med hänsyn till att det var fråga om missbruksrelaterade brott med starka tidsmässiga samband fanns anledning att bedöma straffvärdet för den samlade straffvärdet betydligt lägre än vad som skulle följa av en ren kumulation.

Utöver redovisad praxis från Högsta domstolen har straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet behandlats i den juridiska doktrinen. Bland annat förekommer tabeller som anvisar hur det samlade straffvärdet i grova drag kan räknas fram genom att straffvärdet för varje brott som ingår i brottskombinationen fastställs och får genomslag med en viss andel. Det samlade straffvärdet är detsamma som en sammanräkning av andelarna av de enskilda brottens olika straffvärden.¹²

Den nuvarande ordningen innefattar inte ett rabattsystem vid flerfaldig brottslighet

Som angetts ovan har det nuvarande systemet kritiserats för att innefatta alltför generösa ”mängdrabatter” vid flerfaldig brottslighet. De tabeller som förekommer i litteraturen, och som tidigare omnämnts, kan förstärka bilden av att ordningen innefattar ett rabattsystem eftersom de utgår från att det samlade straffvärdet kan räknas fram genom att olika andelar av de enskilda brottens straffvärden läggs samman. I takt med att antalet brott ökar minskar andelstalet enligt tabellerna. Tabellerna kan också ge sken av att det

¹² Se bl.a. Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 145 ff.

efter ett visst antal brott helt saknar betydelse att gärningsmannen även har gjort sig skyldig till annan brottslighet.

Enligt vår mening stämmer tabellerna, och det nu angivna sättet att bedöma det samlade straffvärdet, mindre väl överens med principen om gemensamt straff och nuvarande lagstiftning. En betraktare av tabellerna kan ges intrycket att straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet sker mekaniskt och enligt matematiska principer, vilket varken lagtexten eller förarbetena ger något stöd för. Tabellerna stämmer heller inte med de principer som Högsta domstolen enligt vad som ovan beskrivits har lagt fast.

Straffvärdebedömningen ska vid flerfaldig brottslighet avse den samlade brottsligheten, alltså brottsligheten i dess helhet. De enskilda brotten kan sägas utgöra beståndsdelar som tillsammans skapar helheten och bedömningsgrunden. När straffvärdet för den samlade brottsligheten bestäms har de enskilda brottens svårhet (d.v.s. straffvärde) naturligtvis stor betydelse och det svåraste brottet utgör en naturlig utgångspunkt vid straffvärdebedömningen av flerfaldig brottslighet.¹³ Med hänsyn till att den gemensamma straffskalan är begränsad kan övrig brottslighet – beroende på hur allvarligt det svåraste brottet är – få ett större eller mindre genomslag vid straffmätningen (jfr även vad som anges nedan under avsnitt 19.6.4.2)

Som angetts ovan lämnar 29 kap. 1 § BrB vissa anvisningar för hur straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ska ske. Däri anges också bl.a. att domstolen ska beakta intresset av en enhetlig rättstillämpning. Det senare, eller de svårigheter som är förknippade med uppgiften, bör emellertid inte medföra att bedömningen förenklas till en matematisk räkneoperation eller sker på ett alltför schablonartat sätt. Straffvärdebedömningen bör därför inte hängas upp på en andelsberäkning av straffvärden för enskilda brott.

Enligt vår mening är det missvisande att tala om mängdrabatter vid flerfaldig brottslighet. En rabatt ges i förhållande till någots ”rätta värde”. I detta sammanhang görs jämförelsen med vad som hade blivit resultatet, alltså det utdömda straffet, om kumulationsprincipen hade tillämpats i svensk rätt. Det rätta värdet utgörs då av en sammanläggning av de straff som hade dömts ut för brotten om de hade begåtts av olika gärningsmän.

Även om rättstillämpningen och litteraturen ibland kan ge intryck av annat utgör det ”rätta värdet” enligt vårt nuvarande system straffvärdet för den samlade brottsligheten och inte en

¹³ Se NJA 2008 s. 359.

kumulation av straffvärdena för enskilda brott. I förhållande till det värdet ges inga rabatter. Ordningen innebär inte heller att någon kan begå brott ”gratis” utan alla brott ska vägas in vid bedömningen och straffet avser brottsligheten i dess helhet. Ett straff som avser flera brott bör därför jämföras med de straff som döms ut för andra likvärdiga brottskombinationer. Däremot utgör inte hypotetiska straffvärden för enskilda brott ett relevant jämförelseobjekt vid flerfaldig brottslighet.

I princip synes det endast berättigat att hävda att den nuvarande ordningen innebär en rabattering vid flerfaldig brottslighet om man samtidigt förespråkar en ordning som innebär en tillämpning av kumulationsprincipen i stället för asperationsprincipen. Bara då utgör ett kumulerat straffvärde en rimlig utgångspunkt. Det finns därför skäl att något berör vilka konsekvenser en tillämpning av kumulationsprincipen skulle innebära.

Vad skulle en tillämpning av kumulationsprincipen innebära?

Kumulationsprincipen – som kortfattat har behandlats ovan – innebär att straffmaximum vid flerfaldig brottslighet är detsamma som summan av straffmaxima för alla förövade brott.¹⁴ Om en person har gjort sig skyldig till tre stölder, en misshandel och ett grovt narkotikabrott skulle fängelse i högst 18 år kunna dömas ut. För varje ytterligare stöld eller misshandel utökas straffskalan med två år och för varje ytterligare narkotikabrott med tio år. Vid straffmätningen inom straffskalan innebär kumulationsprincipen att ett straff bestäms för varje enskilt brott och att straffen sedan sammanläggs med varandra.

Det är uppenbart att en tillämpning av kumulationsprincipen snabbt leder till att straffnivåer kan dömas ut som framstår som främmande för den svenska rättsordningen. Ett annat argument mot en tillämpning av kumulationsprincipen hänger samman med det som ovan har beskrivits om att ett trovärdigt och rättvist system förutsätter en rangordning och värdering av olika brott och brotstyper. I exemplet ovan leder principen till att den tillämpliga straffskalan blir strängare än den som till exempel gäller för dråp. Det förhållandet att straffskalorna tillåts växa med antalet brott innebär med andra ord att den som gör sig skyldig till ett stort antal lindriga

¹⁴ Jareborg, Straffmätning vid flerfaldig brottslighet, SvJT 1999 s. 264.

brott kan få ett strängare straff än den som gör sig skyldig till ett mycket allvarligt brott.

Om man inte är beredd att godta de konsekvenser – i form av höga straffnivåer och att straffen inte på ett rättvist sätt speglar hur allvarligt vi ser på olika brott – som kumulationsprincipen innebär måste den modifieras på något sätt. Ett alternativ är att införa en övre gräns för den tillämpliga straffskalan, alltså ett straffmaximum på den gemensamma straffskalan. Kumulationsprincipen skulle då inte tillämpas på straffskalenivå. Om principen ändå tillämpas vid straffmätningen skulle straffnivåerna relativt snabbt ”slå i taket” på straffskalan och det utdömda straffet skulle enbart svara mot en del av den brottslighet som gärningsmannen har gjort sig skyldig till. De brott som inte rymms inom den tillämpliga straffskalan får han eller hon så att säga på köpet eller gratis. Det skulle också innebära att straffnivån i en sådan situation inte kan varieras beroende på antalet brott och brottens svårhetsgrad. Till exempel skulle den som döms för fyra våldtäkter få samma straff som den som har gjort sig skyldig till tio eller hundra fall av samma brott. När straffskalans tak är nådd går det inte längre att uttrycka skillnader med hjälp av straffnivån. Till skillnad mot en gemensam straffmätning enligt en asperationsprincip kan inte all brottslighet ges något slutligt genomslag.

Det kan i sammanhanget även nämnas att de länder som tillämpar någon form av kumulationsprincip i regel tillåter att den dömde avtjänar flera straff samtidigt, för att undvika orimliga konsekvenser. I praktiken avtjänas alltså inte hela det straff som har dömts ut i enlighet med kumulationsprincipen.

Enligt vår mening är en tillämpning av kumulationsprincipen inte i något fall förenlig med de utgångspunkter som har angetts ovan under avsnitt 19.6.2. Våra överväganden grundar sig därför på en fortsatt tillämpning av asperationsprincipen, vilket innebär att straffet vid flerfaldig brottslighet inte motsvarar summan av straffvärdet för varje enskilt brott som ingår i brottsligheten. Det är enligt vår mening inte samma sak som att en gärningsman tilldelas mängdrabatt vid flerfaldig brottslighet.

19.6.4 Olika förändringsalternativ inom ramen för en fortsatt tillämpning av asperationsprincipen och principen om gemensamt straff

Vi har ovan konstaterat att asperationsprincipen och principen om gemensamt straff utgör nödvändiga och välmotiverade inslag i vårt straffsystem. En fortsatt tillämpning av principerna innebär emellertid en begränsning av vilka förändringar som kan komma ifråga. I följande avsnitt redovisas våra överväganden när det gäller olika förändringsalternativ och vilka konsekvenser som de kan förväntas ge upphov till. I avsnitt 19.7 redovisar vi våra slutsatser angående vilka förändringar som bör komma ifråga.

19.6.4.1 Alternativ 1; Höja straffmaximum i den gemensamma straffskalan

Vår bedömning: En förändring av straffmaximum i den gemensamma straffskalan för den samlade brottsligheten skulle medge längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet. Ett förhöjt straffmaximum skulle också signalera att nuvarande straffmätningspraxis bör skärpas. Det finns dock anledning att ifrågasätta behovet och betydelsen av en sådan lagändring. Straffnivåerna vid flerfaldig brottslighet ligger i allmänhet långt ifrån gällande straffmaximum. Även nuvarande reglering medger således en utveckling av praxis i skärpande riktning. Förändringen skulle vidare kunna leda till väl höga straffnivåer för vissa brott och till resultat som är svärförenliga med humanitetsprincipen och principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Ett naturligt förändringsalternativ för att uppnå den effekt som efterfrågas i direktiven – ett ökat genomslag vid påföljdsbestämningen – är att höja straffmaximum i den gemensamma straffskalan. Om bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB ändras så att det svåraste straffet får överskridas mer än enligt gällande rätt så skulle domstolen kunna döma ut längre fängelsestraff vid flerfaldig brottslighet. En sådan förändring av den gemensamma straffskalan torde, i enlighet med vad som kan antas gälla för motsvarande förändringar av enskilda straffskalor, även sända ut en signal om att straffmätningen bör ändras i skärpande riktning.¹⁵ Ett annat skäl som

¹⁵ Se Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 242 f.

kan anföras för en höjning av straffmaximum i den gemensamma straffskalan är att straffskalorna för vissa enskilda brott har skärpts på senare år, bl.a. genom 2010 års reform som innebar skärpta straff för allvarliga våldsbrott.¹⁶ Med hänsyn till utvecklingen kan det finnas ett behov av att även förändra bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB som avser den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet.

Oavsett vilka förändringar som sker av straffskalans maximum är det fortfarande en given utgångspunkt att ett tidsbestämt fängelsestraff inte ens vid upprepad allvarlig brottslighet ska kunna överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra eller 18 år.¹⁷

Ett skäl mot att förändra straffmaximum i den gemensamma straffskalan är att det kan ifrågasättas om det i praktiken finns behov av en sådan förändring och om en höjning av straffmaximum skulle få någon märkbar effekt på den konkreta straffmätningen. Straffskalorna för enskilda brott är generellt sett så vida att det sällan finns ett praktiskt behov av en straffskala som sträcker sig längre än maximistraffet för de svåraste brotten.¹⁸ De straff som i dag döms ut vid flerfaldig brottslighet ligger i allmänhet långt ifrån nu gällande straffmaximum på den gemensamma straffskalan.¹⁹ Även med den nuvarande regleringen finns det således utrymme att döma ut strängare straff vid flerfaldig brottslighet.

Ett annat skäl som kan anföras mot en höjning av straffmaximum är att förändringen skulle möjliggöra straffnivåer som för vissa brott kan framstå som väl höga och svårörenliga med humanitetsprincipen och med principerna om proportionalitet och ekvivalens. En förändring av 26 kap. 2 § BrB som innebär att det gemensamma straffet får överstiga det svåraste straffet med två, fyra respektive åtta år i stället för med ett, två respektive fyra år skulle t.ex. medföra att maximistraffet för flerfaldig brottslighet i form av stöld av normalgraden blir fängelse fyra år och för råån av normalgraden fängelse tio år.²⁰

En förändring av maximinivåerna torde i praktiken få störst genomslag när det gäller typiska mängdbrott, däribland narkotikabrotten. Det innebär att en utökad straffskala vid flerfaldig brottslighet sannolikt skulle innebära högre straffnivåer för sådan brottslighet, vilket är en utveckling som stämmer mindre väl överens med vad som anges i våra direktiv när det gäller andra delar

¹⁶ Prop. 2009/10:147.

¹⁷ Se prop. 2008/09:118 s. 31.

¹⁸ Se Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 175.

¹⁹ Se SOU 2008:85 bilaga 6, s. 566 ff.

²⁰ Jfr SOU 2008:85 s. 567.

av vårt uppdrag (se kapitel 18 angående straffnivåerna i vissa särskilda fall).

19.6.4.2 Alternativ 2; Höja straffminimum i den gemensamma straffskalan

Vår bedömning: Om straffminimum i den gemensamma straffskalan förändras så att det svåraste av de lägsta straffen måste överskridas innebär det en anvisning om att nuvarande straffmätningsspraxis vid flerfaldig brottslighet bör skärpas. Förändringen medför att varje brott, oavsett svårhet, bör tillmätas större betydelse vid bedömningen av det samlade straffvärdet. Förutom att det i vissa fall skulle komma i konflikt med gällande straffmätningstradition kan det föra med sig omfattande processrättsliga konsekvenser. Bland annat kan det antas begränsa möjligheterna att besluta om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Det innebär i sin tur försämrade förutsättningar för en snabb och effektiv brottsutredning och lagföring bl.a. genom att tid och resurser måste läggas på förhållandevis bagatellartad brottslighet i stället för att koncentreras till brott av mer allvarlig natur.

Ett annat förändringsalternativ är att höja straffminimum i den gemensamma straffskalan. Som angetts ovan gäller i dag att det svåraste av de lägsta straffen inte får underskridas. Alltså utgör straffminimum i straffskalan för det allvarligaste brottet även straffminimum i den gemensamma straffskalan. En tänkbar förändring är att minimistraftet vid flerfaldig brottslighet anges till en högre nivå än det som hade varit möjligt att döma ut för ett enskilt brott, d.v.s. att det gemensamma straffet (i någon mån) ska överstiga det svåraste av de lägsta straffen som hade kunna följa på brotten i brottskombinationen om det varit fråga om enkel brottslighet.²¹

Den nu beskrivna förändringen torde innebära dels en markering att flerfaldig brottslighet bör bestraffas strängare än enkel brottslighet (av samma slag), dels en signal om att straffmätningen vid flerfaldig brottslighet bör skärpas.

En annan konsekvens av förändringen är att varje brott i brottsligheten kommer att tillmätas ökad betydelse för det samlade straffvärdet. Även om det vid en första anblick kan synas både rim-

²¹ En liknande reglering återfinns i tysk rätt. Förändringen kan t.ex. bestå i att lydelsen i 26 kap. 2 § tredje stycket BrB ändras till "Det svåraste av de lägsta straffen ska överskridas".

ligt och rätt torde det inte alltid vara så. Vid vissa brottskombinationer kan det framstå som orimligt och olämpligt att kräva att straffet ska överstiga det svåraste av de lägsta straffen. Så är fallet om en person samtidigt ska dömas för ett mycket allvarligt brott och ett betydligt lindrigare brott (t.ex. dråp och ett lindrigt förmögenhetsbrott). I en sådan situation kan det synas tveksamt om, och i så fall i vilken mån, minimistraftet i straffskalan för det allvarliga brottet bör överskridas med hänsyn till det lindriga brottet.

Vi har i tidigare avsnitt berört hur straffmätningen i allmänhet sker och att vissa s.k. straffmätningstationer tillämpas (se avsnitt 18.3.4). Straffmätningstationerna kan liknas vid trappsteg på straffskalan. Ju högre upp på straffskalan man befinner sig ju större är avstånden mellan trappstegen. Varje kliv på trappan blir därmed längre och höjningen av straffnivån motsvarar en längre fängelsestid. Det innebär i sin tur att det i allmänhet krävs mer för att komma upp på nästa trappsteg när straffnivån motsvarar den övre delen av straffskalan, oavsett om det rör sig om enkel eller flerfaldig brottslighet. Det finns alltså en befogad tröghet i systemet.

Nuvarande straffmätningstradition innebär att det vid höga straffnivåer sällan blir fråga om att bestämma fängelsestiden till ett visst antal månader. I stället rör det sig om fängelsestraff motsvarande ett visst antal år. Om ett mycket allvarligt brott, som ensamt hade förtjänat ett straffvärde motsvarande sex år, förekommer i en brottskombination tillsammans med ett betydligt lindrigare brott, som ensamt hade motsvarat ett straffvärde om ett par månader, torde det innebära att det samlade straffvärdet bedöms till fängelse i sex år och inte till fängelse i sex år och två månader. Det har sin grund i att det inte är fråga om en exakt vetenskap utan om en bedömning som med nödvändighet måste ske med vissa marginaler. Straffet bör därför inte ge intryck av en förment exakthet vid straffmätningen. I en situation som den beskrivna kan det därför framstå som orimligt att kräva att domstolen ska bestämma det gemensamma straffet till en nivå som överstiger miniminivån i straffskalan för det allvarligaste brottet (om miniminivån är sex år).

Från ett kritiskt perspektiv kan hävdas att gärningsmannen i ett sådant fall undgår straff för det lindriga brottet. Så är det emellertid inte. Även i en sådan situation har straffets bestämts genom en bedömning av den samlade brottsligheten. I den aktuella situationen innebär förhållandena mellan brotten att det allvarliga brottet i högre grad blir styrande för straffet än det lindriga brottet. Det är enligt vår

mening rimligt. Förhållandet är jämförbart med vad som gäller även vid enkel brottslighet. Till exempel torde det vid straffmätningen av en allvarlig misshandel, som bl.a. innefattat knivhugg och slag med tillhygge, sällan ha någon avgörande betydelse för straffnivån och det utdömda straffet att gärningsmannen även har tilldelat offret ett lindrigt slag. På samma sätt gäller att den som stjal 500 000 kronor får ett likvärdigt straff som den som stjal 600 000 kronor. Som ovan har angetts hänger detta ihop med frågan om när kvantitativa skillnader (t.ex. ett större belopp eller ytterligare ett slag) även innebär en skillnad i kvalitativt hänseende som bör få genomslag vid straffmätningen.

Förutom att en förändring av minimistraffet skulle kunna komma i konflikt med hur straffmätningen i allmänhet sker skulle förändringen också medföra olika processrättsliga konsekvenser som delvis är svåröverblickbara. Bland annat skulle den ha betydelse för möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB) och begränsa en förundersökning (23 kap. 4 a § RB).²² Utrymmet att begränsa en förundersökning och underlåta åtal för brott skulle sannolikt minska eftersom ett förhöjt minimistraff skulle innebära att varje brott i brottsligheten ska tillmätas större betydelse vid straffvärdebedömningen.²³ Det innebär att även brott som i sammanhanget framstår som förhållandevis bagatellartade skulle behöva utredas och omfattas av en rättegång. Ur processekonomiskt perspektiv är det en tveksam utveckling. Det torde medföra sämre möjligheter att bedriva snabba och resurseffektiva förundersökningar och att åstadkomma en snabb lagföring.

Förändringen har också betydelse för möjligheten att enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB låta en tidigare utdömd påföljd omfatta ett nytt brott och torde minska utrymmet att meddela en

²² Se bl.a. Riksåklagarens riktlinjer RÅR 2008:2 där det bl.a. anges att det väsentliga vid bedömningen av möjligheten till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är huruvida en tillräcklig och adekvat reaktion på den samlade brottsligheten ändå uppnås. Vid samtidig brottslighet är det således åklagarens uppgift att bedöma om något eller några brott har ett så begränsat straffvärde i förhållande till det samlade straffvärdet för resterande brottslighet att den senare delen kan anses medföra en tillräcklig reaktion i sin helhet. I alla fall där åklagaren kan förutse endast små skillnader, exempelvis någon eller ett par månaders ytterligare straffvärde till ett ettårigt straff, mellan den brottslighet som ska utgöra bas för en begränsning och den samlade brottsligheten talar starka skäl för att en sådan begränsning görs.

²³ Se också Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål, en idéskrift utgiven av Riksåklagaren i december 2006. Angående möjligheterna att meddela förundersökningsbegränsningar anges där bl.a. att de straffrabatter som tillämpas vid flerfaldig brottslighet gör att en utredning av samtliga brott sällan motiveras från påföljdssynpunkt; påföljden blir obetydligt lindrigare även om inte alla brott utreds och lagförs. Förutsättningar för förundersökningsbegränsning föreligger därför i stor utsträckning.

sådan dom. För att så ska kunna ske krävs enligt 34 kap. 3 § BrB att det är uppenbart att det nya brottet i jämförelse med det förra är med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse.

19.6.4.3 Alternativ 3; En närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet

Vår bedömning: En närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet, som på ett mer utförligt sätt anger grunderna för bedömningen av den samlade brottslighetens straffvärde, skulle kunna öka tydligheten i systemet och eventuellt leda till en mer enhetlig rättstillämpning. Eventuella förändringar bör dock stå i överensstämmelse med de grunder som i dag gäller för påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet. Härvid bör bl.a. principen om gemensamt straff beaktas, som innebär att det inte behöver ske en separat straffmätning för varje enskilt brott. Förutom att det kan ifrågasättas vilket innehåll en mer detaljerad bestämmelse skulle ha finns det anledning att undvika en sådan med hänsyn till systemets komplexitet. Det måste finnas utrymme att ta hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Sammantaget framstår den nuvarande regleringen som väl avvägd.

Hur påföljdsbestämningen ska ske vid flerfaldig brottslighet är knapphändigt reglerat i lag. Utöver vad som anges i 29 kap. 1 § BrB saknas närmare anvisningar för hur domstolen ska gå tillväga för att bestämma ”den samlade brottslighetens” straffvärde. I stället sker det i enlighet med en etablerad praxis som har utvecklats under lång tid. Ett möjligt alternativ är att närmare reglera i lag hur påföljdsbestämningen ska ske vid flerfaldig brottslighet för att åstadkomma en förändring av praxis i den riktning som har angetts i direktiven.

Straffnivåutredningen övervägde en närmare reglering av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet i syfte att minska skillnaden mellan det straffvärde som blir resultatet av en tillämpning av 29 kap. 1 § BrB och det straffvärde som en kumulation av straffvärdet för de enskilda brotten i brottskombinationen motsvarar (se ovan avsnitt 19.5).²⁴

En positiv konsekvens av utförligare bestämmelser torde vara att det skulle kunna bidra till en mer enhetlig rättstillämpning och

²⁴ SOU 2008:85 s. 318.

en ökad förutsebarhet. Enligt vår mening skulle en förändring liknande den som Straffnivåutredningen övervägde emellertid inte stämma överens med de grundläggande principer som gäller vid flerfaldig brottslighet och som ovan har redogjorts för, nämligen att straffvärdet ska motsvara den samlade brottsligheten och att varje brott inte ska bedömas för sig. Det skulle i stället förstärka uppfattningen att det förekommer s.k. mängdrabatter vid flerfaldig brottslighet och att straffvärdet för enskilda brott utgör ett relevant jämförelseobjekt.

Om man bortser från nu nämnda invändningar och godtar en bestämmelse som anger i vilka fall och på vilket sätt en reduktion ska ske i förhållande till ett kumulerat straffvärde finns det skäl att överväga vilket innehåll en sådan bestämmelse skulle ha. När och hur bör en reducering ske?

Vi har ovan konstaterat att det bl.a. är hänsynen till principerna om proportionalitet och ekvivalens som berättigar att det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet är lägre än en ren sammanläggning av straffvärdena för varje enskilt brott. Straffnivån ska spegla brottslighetens svårhet och kunna varieras beroende på hur allvarligt det finns anledning att se på brottsligheten. Eftersom syftet är att undvika att straffnivån vid flerfaldig brottslighet slår i taket på straffskalan och att brottslighet som uppenbart skiljer sig åt i svårhetshänseende får samma straff kan enkelt konstateras att behovet av s.k. reduktioner är störst när det gäller verkligt allvarlig brottslighet med höga straffvärden. Frågan är om en bestämmelse som föreskriver s.k. mängdrabatt särskilt vid sådan brottslighet är rimlig. Det finns också starka skäl att ifrågasätta om den skulle bidra till att komma tillrätta med de problem som kritiken mot det nuvarande systemet tar sikte på.

Ett annat alternativ är att försöka formulera en bestämmelse som utgår från tanken att en reduktion kan vara berättigad om det finns ett särskilt samband mellan brotten i en brottskombination. Högsta domstolen har i olika avgöranden angett att ett eventuellt samband mellan brotten i en brottskombination kan ha betydelse för i vilken mån det samlade straffvärdet ska avvika från ett kumulerat straffvärde (se ovan avsnitt 19.6.3). Det får emellertid betecknas som osäkert vilka slutsatser som kan dras av Högsta domstolens uttalanden i de ovan redovisade rättsfallen.

Enligt vår mening bör det samlade straffvärdet inte vara avhängigt av en bedömning av om det finns ett samband mellan de olika brotten eller inte. Det främsta skälet mot en lagregel som anger en sådan

ordning är att det inte går att slå fast vad som utgör ett relevant samband och vilka omständigheter som ska tillmätas betydelse vid bedömningen. Det skapar i sin tur en risk för en oenhetlig och oförutsebar rättstillämpning. I korthet kan alltså samma kritik riktas mot en sådan lösning som mot det tidigare systemet med en uppdelning i real och ideal konkurrens (se ovan avsnitt 19.4). Därmed inte sagt att förhållandena mellan brotten helt saknar betydelse för bedömningen av det samlade straffvärdet. Som påpekats tidigare är det ibland en slump om ett händelseförlopp betecknas som ett eller flera brott.

Enligt vår mening skulle en bestämmelse som närmare reglerar det som av vissa benämns som mängdrabatter, i princip oavsett innehåll, riskera att leda till godtyckliga och orättvisa resultat och att hamna i konflikt med likabehandlingsprincipen. För att motverka det skulle krävas att bestämmelsen gjordes tämligen detaljerad. En sådan lösning skulle å andra sidan – som Straffnivåutredningen konstaterade – leda till en ökad komplexitet i systemet och begränsa möjligheten att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Frågan är om det är möjligt att på annat sätt, utan att hänga upp straffvärdebedömningen för den samlade brottsligheten på straffvärdet för enskilda brott och utan alltför detaljerade bestämmelser, åstadkomma en tydligare reglering. Det är svårt att fastställa vilket innehåll en mer generellt formulerad bestämmelse som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet skulle ha. Oavsett vilka byggstenarna är måste de definieras på något sätt och avgränsas i sin tillämpning. Med tanke på hur komplext systemet är finns det anledning att ifrågasätta om det överhuvudtaget är möjligt att definiera regler som är allmänt tillämpliga, utöver vad som redan framgår av 29 kap. BrB.

Som exempel kan antas att en ny bestämmelse skulle bygga på asperationsprincipen och att den uttryckligen görs styrande för straffmätningen. I dag är principens tillämpning lagfäst enbart på straffskalenivå (genom bestämmelsen i 26 kap. 2 § BrB). Även en bestämmelse med sådant innehåll skulle emellertid behöva föras med undantag. Till exempel kan det hävdas att domstolen i vissa fall bör vara fri att i stället tillämpa absorptionsprincipen eller kumulationsprincipen (inom ramen för den gemensamma straffskalan som anges i 26 kap. 2 § BrB).²⁵

²⁵ T.ex. då två brott med likvärdigt låga straffvärden (t.ex. fängelse en månad) är föremål för domstolens bedömning. Enligt den nuvarande ordningen torde straffvärdet för den samlade

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att det är förenat med betydande nackdelar och svårigheter att formulera en bestämmelse som närmare reglerar straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och att det gäller oavsett vilken inriktning man väljer på innehållet i bestämmelsen.

19.6.4.4 Alternativ 4; En förändring av 34 kap. 3 § andra stycket BrB

Vår bedömning: Med nuvarande reglering kan bestämmelserna om flerfaldig brottslighet tillämpas både vid s.k. nyupptäckt brottslighet och i vissa fall när en person har gjort sig skyldig till ny brottslighet efter att ha blivit dömd. Bland annat rättviseskäl kan anföras för att en sådan möjlighet bör finnas vid nyupptäckt brottslighet. Däremot kan det ifrågasättas om det finns anledning att låta brott som utgör återfall omfattas av påföljdsbestämningen vid flerfaldig brottslighet.

Som ovan har konstaterats rör det sig både vid återfall och vid flerfaldig brottslighet om att en person har gjort sig skyldig till fler än ett brott. Frågan om gränsdragningen mellan flerfaldig brottslighet och återfall är omdiskuterad och kan ha stor betydelse för påföljdsbestämningen eftersom återfall på olika sätt kan utgöra en försvårande omständighet.

Med återfall avses alltså att någon tidigare har dömts för brott. Även om brottet har varit föremål för en tidigare rättegång kan det ha begåtts före eller efter det brott som är aktuellt till bedömning i en senare rättegång. Det kan bero på flera olika omständigheter – och ibland rena tillfälligheter – om två brott kommer att behandlas i samma eller olika rättegångar och i vilken ordning domar över brotten meddelas.

I 34 kap. 1 § BrB anges hur en domstol ska gå tillväga när den ska bestämma påföljden för ett brott som har begåtts i tiden *före* en dom avseende ett annat brott. Tidsmässigt sett hade det varit möjligt att behandla brotten i en och samma rättegång och meddela en gemensam dom. Personen i fråga har alltså inte begått ett nytt

brottsligheten i en sådan situation inte sällan motsvara summan av straffvärdet för de båda brotten.

brott efter att han eller hon har blivit dömd. I stället är det fråga om s.k. *nyupptäckt brottslighet*.

Enligt bestämmelsen kan domstolen förhålla sig till den tidigare domen på olika sätt. Domstolen kan

1. förordna att den tidigare domen även ska omfatta det aktuella brottet,
2. döma till en särskild påföljd för brottet, eller
3. undanröja den tidigare påföljden och döma till ett gemensamt straff för båda brotten.

Vid tillämpning av det sista alternativet blir situationen densamma som om brotten varit föremål för en gemensam rättegång och bestämmelserna om flerfaldig brottslighet blir tillämpliga.

Även när domstolen väljer att meddela en särskild påföljd för brottet (enligt punkten 2 ovan) ska den enligt 34 kap. 3§ BrB beakta bestämmelserna om flerfaldig brottslighet. I bestämmelsen anges att domstolen i möjligaste mån ska se till att straffen sammanlagda med varandra inte överstiger vad som enligt 26 kap. 2 § BrB hade kunnat dömas ut för båda brotten om de hade behandlats i en och samma rättegång. Syftet med regleringen är i huvudsak att rättviseskäl talar för att det samlade straffet för brottsligheten inte bör bli strängare när de i brottsligheten ingående brotten bedöms i två rättegångar, åtminstone inte om uppdelningen beror på tillfälligheter. Det innebär att straffmätningen avseende det brott som är föremål för bedömning i en senare rättegång ska anpassas så att det totala straffet motsvarar det straff som skulle ha dömts ut om all brottslighet hade bedömts i ett sammanhang.

De handlingsalternativ som anges i 34 kap. 1 § BrB gäller även när det aktuella brottet är begånget *efter* den tidigare domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört. Även bestämmelsen i 34 kap. 3 § andra stycket BrB – och den beskrivna skyldigheten för domstolen att beakta bestämmelsen i 26kap. 2§ BrB – gäller för ett brott som har begåtts efter domen men innan den är helt verkställd. I dessa fall är det alltså fråga om att en person har gjort sig skyldig till ny brottslighet efter att en dom har meddelats, d.v.s. om ett verkligt *återfall*.

Det är enligt vår mening uppenbart att det finns anledning att göra skillnad mellan de olika situationerna och att en person som gör sig skyldig till ny brottslighet efter att ha blivit dömd bör få en strängare behandling än när det rör sig om nyupptäckt brottslighet.

Det finns därför skäl att ifrågasätta den nuvarande regleringen och överväga en förändring som innebär att bestämmelserna om flerfaldig brottslighet endast ska tillämpas vid s.k. nyupptäckt brottslighet.

Först och främst framstår en sådan reglering som mer konsekvent och rättvis. Om ett brott är begånget före en tidigare dom talar rättviseskäl för att gärningsmannen inte ska få en sämre behandling än om brotten prövats i en och samma rättegång. En ordning som gör skillnad mellan återfall och nyupptäckt brottslighet stämmer också väl överens med vår uppfattning om vad som bör utgöra grunderna för påföljdsskärpning vid återfall (se bl.a. ovan avsnitt 19.2). Genom domen har gärningsmannen kommunicerats ett klander som han eller hon har att förhålla sig till. Om samma person därefter gör sig skyldig till nya brott är det rimligt att det har betydelse vid påföljdsbestämningen (se även om detta i avsnitt 10.7.2.2).

19.6.5 Sammanfattande slutsatser och förslag

Vår bedömning: Det saknas skäl att behålla den nuvarande ordningen som innebär att återfall i vissa fall ska behandlas som flerfaldig brottslighet. I stället bör man göra skillnad mellan återfall och s.k. nyupptäckt brottslighet och enbart tillämpa bestämmelserna om flerfaldig brottslighet i det senare fallet. I övrigt har det nuvarande systemet goda skäl för sig och är väl förankrat i rättstillämpningen. Den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet, som föreskrivs i 26 kap. 2 § BrB, är väl avvägd till sin utformning. Det utgör således inga lämpliga alternativ att förändra straffmaximum eller straffminimum i den gemensamma straffskalan. Det finns även övervägande skäl mot att förändra den reglering i 29 kap. BrB som tar sikte på straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet.

Vårt förslag: Nuvarande reglering i 34 kap. 3 § andra stycket BrB överförs till en särskild bestämmelse i 29 kap. BrB. Bestämmelsens tillämpningsområde inskränks till att enbart avse s.k. nyupptäckt brottslighet.

Med hänvisning till de överväganden som har redovisats ovan är vår slutsats att den nuvarande ordningen vilar på goda grunder och har stöd i flera principer av avgörande betydelse för vårt straffsystem.

Att straffvärdet för den samlade brottsligheten avviker från ett kumulerat straffvärde har lång tradition och är väl förankrat i rättstillämpningen. Det överensstämmer också med vad som gäller i andra europeiska länder. Det finns därför övervägande skäl för att i huvudsak behålla det nuvarande systemet. När det gäller de olika förändringsalternativ som ovan har redogjorts för gör vi sammanfattningsvis följande bedömning.

Vi har i anslutning till varje förändringsalternativ beskrivit vilka konsekvenser vi bedömer att de skulle kunna leda till. I samtliga fall kan en förändrad reglering antas ge upphov både till negativa och positiva konsekvenser. Vid en sammanvägning av dessa finns det enligt vår mening övervägande skäl endast för det fjärde förändringsalternativet, d.v.s. en begränsning av tillämpningen av bestämmelserna om flerfaldig brottslighet vid återfall. I övrigt kan fördelarna med förändringarna inte anses uppväga de nackdelar som de även kan antas innebära.

Våra förslag innebär att det i en särskild paragraf i 29 kap. BrB, 1 a §, anges att domstolen i fall av s.k. nyupptäckt brottslighet ska tillämpa bestämmelserna om flerfaldig brottslighet. Tillsammans med de ändringar som föreslås av nuvarande bestämmelser i 34 kap. BrB leder förslagen till att ett brott som är begånget i tiden efter en dom aldrig ska bedömas tillsammans med den brottslighet som omfattas av den tidigare domen. I stället ska brottsligheten beaktas som återfall med en försvärande betydelse vid påföljdsbestämningen.

En konsekvens av regleringen är att det har betydelse att rättsskipningen sker snabbt och att det inte hinner gå alltför lång tid mellan brott och dom. På så sätt minskar den tid under vilken eventuell ny brottslighet kan ske och som kan bedömas som flerfaldig brottslighet (i stället för återfall).

Överhuvudtaget är det vår bedömning att en snabb utredning och lagföring av brott har stor betydelse vid flerfaldig brottslighet. Åtgärder som syftar till att stärka förutsättningarna för en snabb lagföring torde därför motverka flerfaldig brottslighet på ett mer effektivt sätt än genom förändring av reglerna om straffmätning vid sådan brottslighet. Som framgått kan vissa av de förändringsalternativ som ovan har övervägts ha en negativ effekt för möjligheterna att bedriva en snabb och effektiv förundersökning och därmed begränsa förutsättningarna för en snabb lagföring.

I likhet med Straffnivåutredningen anser vi att det är lämpligt att i övrigt låta en utveckling av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet ske i praxis i stället för genom en förändrad lag-

stiftning. Som framgått medger nuvarande reglering en allmän skärpning av straffvärdebedömningen vid flerfaldig brottslighet och att högre straffnivåer döms ut. De yttre ramarna för straffvärdebedömningen som anges i 26 kap. 2§ BrB synes enligt vår mening väl avvägda. Vill man åstadkomma en skärpt straffmätning bör man inrikta sig på de regler som tar sikte på straffvärdet av de olika brotten och inte på de regler som gäller för bedömningen av det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet.

Som antytts i tidigare lagstiftningsärenden torde flera av de frågeställningar som aktualiseras vid flerfaldig brottslighet bottna i en okunskap och osäkerhet om vad som gäller enligt svensk rätt och vilka skäl som motiverar den nuvarande ordningen. Det förhållandet att domstolarna inte tillräckligt utförligt redovisar sina bedömningar i domskälen kan bidra till uppfattningen att vissa brott förblir ostraffade eller att oberättigade "rabatter" har kommit den tilltalade till godo. Våra övriga förslag innebär bl.a. att straffmätningens värde tydligare kommer till uttryck i domen, vilket i sig kan bidra till en ökad tydlighet om hur straffvärdebedömningen har skett.

Det kan konstateras att olika typer av tabeller som lämnar anvisningar för hur påföljdsbestämningen kan ske är relativt vanligt förekommande. Enligt vår mening finns det alltid skäl att tillämpa dessa med försiktighet. Tabellerna är inte upprättade i syfte att ange vilket straff som bör följa på brottsligheten i ett enskilt fall utan endast avsedda som ett stöd i arbetet. Det är viktigt för både den som använder tabellerna och den som enbart tar del av deras innehåll att hålla i minnet att straffvärdebedömningen aldrig kan förenklas till en matematisk räkneoperation. En helhetsbedömning ska alltid ske av samtliga omständigheter i det enskilda fallet och det samlade straffvärdet vid flerfaldig brottslighet ska framstå som rimligt med hänsyn till de brott som ingår i brottskombinationen.

Del III

Påföljdssystemet för unga
lagöverträdare

20.1 Regleringen av ungdomspåföljderna i brottsbalken

20.1.1 Ungdomsvård

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

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

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

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

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

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

20.1.2 Ungdomstjänst

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

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

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

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

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

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

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

20.1.3 Sluten ungdomsvård

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

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

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

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

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

20.1.4 Åtgärder vid bristande verkställighet av ungdomsvård och ungdomstjänst

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dömning för ungdomstjänst. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare¹ anges det dock att ett yttrande bör innehålla uppgifter huruvida den unge kan anses vara lämplig för ungdomstjänst.

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

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

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

20.3 Reglering i socialtjänstlagstiftningen

20.3.1 Reglering av verkställigheten

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

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

¹ SOSFS 2008:30.

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

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

20.3.2 Underrättelse om misskötsamhet

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

20.4 Påföljdsvalet för unga lagöverträdare

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

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

Böter vid ringa brott

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

Ungdomsvård har företräde framför ungdomstjänst

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

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

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

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

² Prop. 2005/06:165 s. 132.

³ Se avsnitt 24.3.5 där vi behandlar detta rättsfall närmare.

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

Förutsättningarna för att välja ungdomstjänst

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

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

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

⁴ Prop. 2005/06:165 s. 132.

⁵ Se avsnitt 24.4.3 där vi behandlar detta rättsfall närmare.

⁶ Prop. 2005/06:165 s. 132.

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

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

Sluten ungdomsvård förutsätter synnerliga skäl

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

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

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

⁷ A. prop. s. 132.

⁸ Prop. 1987/88:120 s. 103.

⁹ Prop. 1997/98:96 s. 160.

¹⁰ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s.275 ff.

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

I vissa fall kan skyddstillsyn eller villkorlig dom väljas som påföljd

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

20.5 Bakgrund till gällande rätt

20.5.1 Ungdomsvård

20.5.1.1 Regleringen vid brottsbalkens tillkomst

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

¹¹ Prop. 1997/98:96 s. 202.

¹² Prop. 2005/06:165 s. 76.

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

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

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

I förarbetena anförde departementschefen att förslaget utgick från att åtgärder mot lagöverträdare i åldern 15–17 år i princip skulle ske inom barnavården och inte inom kriminalvården¹³. I de fall åtal väcktes mot en lagöverträdare i den ålderskategorin torde den unge i många fall böra överlämnas till vård enligt barnavårdslagen. Det ankom då inte på domstolen utan på barnavårdens organ – i allmänhet vederbörande barnavårdsnämnd – att besluta vilka åtgärder som skulle vidtas. För att domstolen skulle kunna bedöma lämpligheten i det enskilda fallet av att föranstalta om barnavård, var det enligt departementschefen nödvändigt att barnavårdsnämnden i ett yttrade upplyste om vilka åtgärder nämnden hade vidtagit eller avsåg att vidta. Departementschefen ansåg inte att det skulle uppkomma några svårigheter gällande gränsdragningen mellan organen. Om domstolen inte fann att de av nämnden föreslagna åtgärderna var lämpliga eller nämnden inte lagligen kunde vidta sådana åtgärder, hade domstolen möjlighet att välja en annan reaktionsform än överlämnade till vård enligt barnavårdslagen¹⁴. Det underströks även i förarbetena att det inte var domstolens uppgift att ta ställning till vilka åtgärder som skulle vidtas och att domstolen inte kunde påtvinga barnavårdsnämnden sin uppfattning.¹⁵

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

¹³ NJA II 1962 s. 389.

¹⁴ NJA II 1962 s. 384.

¹⁵ NJA II 1962 s. 392.

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

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

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

20.5.1.2 1981 års socialtjänstreform och införandet 1985 av mellantvång

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

¹⁶ NJA II 1962 s. 492.

¹⁷ NJA II 1962 s. 492.

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

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

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

20.5.1.3 Förändringar av bestämmelsen åren 1988–1995

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

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

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

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

20.5.1.4 Ifrågasättande av principerna bakom överlämnandepåföljden

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

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

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

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

20.5.1.5 Ungdomsbrottskommitténs behandling av överlämnandepåföljden

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

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

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

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

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

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

20.5.1.6 1999 års reform

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

lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:96). Som utgångspunkt för reformen anfördes att unga lagöverträdare så långt möjligt skulle hållas utanför kriminalvården och att principen även fortsättningsvis borde vara att de blir föremål för åtgärder inom socialtjänsten.¹⁸ Reformen syftade dock till att förstärka överlämnandepåföljden för att den skulle vara ett trovärdigt alternativ även i fortsättningen. Detta kunde ske genom att låta de straffrättsligt motiverade kraven på förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens få ett större utrymme i förhållande till vad som tidigare hade gällt¹⁹.

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

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

¹⁸ Prop. 1997/98:96 s. 144.

¹⁹ A. prop. s. 144.

²⁰ A. prop. s. 146.

²¹ A. prop. s. 148.

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

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

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

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

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

²² A. prop. s. 147.

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

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

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

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

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

²³ A. prop. s. 150.

²⁴ A. prop. s. 151.

²⁵ A. prop. s. 154.

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

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

20.5.1.7 2007 års reform

Bakgrund

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

Överlämnandepåföljdens tillämpningsområde

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

²⁶ A. prop. s. 155.

²⁷ Vad händer med unga lagöverträdare? Brå-rapport 2002:19.

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

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

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

Regeringen delade bedömningen från vissa remissinstanser att det fanns en risk för en alltför restriktiv tillämpning av påföljden om kriteriet för påföljden utformades såsom utredningen hade föreslagit. Regeringen anslöt sig till vad Brå hade konstaterat i sitt remissyttrande, att det inte är enkelt att urskilja vilka insatser som görs för att förebygga risken för återfall i brott och vilka som görs för att förebygga andra sociala problem då problemen ofta är sammanvävda. Dessutom torde det vara svårt för socialnämnden att på individnivå bedöma risken för fortsatt brottslig verksamhet. Regeringen anförde därefter om avgränsningen³⁰:

²⁸ SOU 2004:122 s. 64.

²⁹ Prop. 2005/06:165 s. 55.

³⁰ Prop. 2005/06:165 s. 56 f.

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

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

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

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

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

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

³¹ A. prop. s. 58.

Underlaget för valet av påföljden ungdomsvård

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

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

Ungdomsvård i förening med ungdomstjänst eller böter

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

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

³² A. prop. s. 60.

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

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

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

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

³³ Prop. 2005/06:165 s. 83.

³⁴ A. prop. s. 84.

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

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

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

20.5.2 Ungdomstjänst

20.5.2.1 2007 års reform

Införandet av ungdomstjänst som självständig påföljd

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

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

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

³⁶ Prop. 2005/06:165 s. 133.

³⁷ SOU 2004:122.

³⁸ A. a. s. 353.

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

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

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

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

³⁹ A.a. s. 354.

⁴⁰ A.a. s. 358 f.

användningen av böter och korta frihetsberövanden. Regeringen konstaterade att frågan om att införa oavlönat arbete som en fristående påföljd hade övervägts tidigare⁴¹ och anförde därefter⁴²:

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

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

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

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

⁴¹ Ungdomsbrottskommittén (SOU 1993:35 del A s. 386 f).

⁴² Prop. 2005/06:165 s. 64.

⁴³ A. prop. s. 65.

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

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

Samtycke och lämplighet

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

⁴⁴ A. prop. s. 67.

⁴⁵ Prop. 2005/06:165 s. 71.

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

Tillämpningsområdet för ungdomstjänst

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

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

⁴⁶ A. prop. s. 70.

⁴⁷ A. prop s. 73 ff.

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ A. prop. s. 74.

⁴⁹ A. prop. s. 75.

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

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

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

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

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

20.5.3 Sluten ungdomsvård

20.5.3.1 Allmänt om bakgrunden och utformningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁰ NJA II 1962, s. 474 ff.

⁵¹ Prop. 1997/98:96 s. 156 f.

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

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

20.5.3.2 Tillämpningsområde

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

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

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

⁵² A. prop. s. 158.

⁵³ A. prop. s. 161.

20.5.3.3 Straffskalor och straffmätning

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

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

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

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

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

⁵⁴ A. prop. s. 162.

⁵⁵ A. prop. s. 202.

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

20.5.3.4 Regleringen i verkställighetslagstiftningen

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ A. prop. s. 164.

⁵⁷ A. prop. s. 165.

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

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

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

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

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

⁵⁸ A. prop. s. 166.

⁵⁹ A. prop. s. 168.

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

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

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

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

⁶⁰ A. prop. s. 168 f.

20.5.3.5 Förhållandet till LVU

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

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

⁶¹ A. prop. s. 174.

⁶² A. prop. s. 175.

21 Ordningen i några andra europeiska länder

21.1 Inledning

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

21.2 Finland

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

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

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

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

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

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

21.3 Norge

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

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

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

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

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

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

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

21.4 Danmark

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

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

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

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

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

21.5 Tyskland

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

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

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

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

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

21.6 England

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

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

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

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

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

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

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

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

22 Brå:s utvärdering av 2007 års reform

22.1 Inledning

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

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

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

22.2 Syftena med 2007 års reform

I propositionen angavs vissa utgångspunkter för reformen¹. I kort-het var det följande:

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

¹ Prop. 2005/06:165 s. 41–51.

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

22.3 2007 års reform i korthet

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

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

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

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

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

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

22.4.1 Sammanfattning av Brå:s utvärdering

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

Ungdomstjänst har blivit den vanligaste påföljden genom dom.

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

Nio av tio dömda till endast ungdomstjänst fullföljer den.

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

Hälften påbörjar ungdomstjänsten inom två månader.

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

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

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

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

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

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

Ingen enhetlig syn på hur lång verkställighetslängden ska vara.

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

Vårdbehovet inte tydligt större i dag bland dömda till ungdomsvård.

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

Stora skillnader i påföljdsanvändning mellan olika tingsrätter.

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

Olika tolkningar kring det särskilda vårdbehovet.

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

Socialtjänstens yttranden bättre på tio år.

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

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

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

Omkring tio procent får mindre vård på grund av misskötsamhet.

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

Socialtjänsten återrapporterar till åklagaren när den unge missköter sig.

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

Strukturerad samverkan mellan socialtjänst och åklagare ovanlig.

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

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

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

Långa handläggningstider inom rättsväsendet.

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

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

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

22.4.2 Brå:s bedömning mot bakgrund av utvärderingen

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

Allmänt

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

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

Oklarheter kring begreppet särskilt vårdbehov

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

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

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

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

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

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

Riktlinjer saknas för väntetider och avtjäningstakt

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

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

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

Svårigheter med kombinationen ungdomsvård – ungdomstjänst

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

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

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

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

Yttrandens kvalitet kan förbättras ytterligare

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

23 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden

23.1 Övergripande utgångspunkter

Våra utgångspunkter:

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

23.1.1 De allmänna utgångspunkterna är giltiga även för ungdomspåföljder

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

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

23.1.2 Det finns särskilda aspekter för unga lagöverträdare

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

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

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

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

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

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

23.1.3 Socialtjänstens har en särskild roll

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

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

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

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

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

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

23.1.4 Påföljdssystemet måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Samma bild framgår av motsvarande statistik för åren 2009 och 2010.⁴ År 2009 dömdes 44 procent till ungdomstjänst och 2010 var

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

⁴ Enligt uppgifter som Brå tagit fram till utredningen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

23.1.6 Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet

I kapitel 24 och 26 överväger vi – utifrån bl.a. den utvärdering Brå har gjort⁵ – om de särskilda ungdomspåföljder som finns i dag bör genomgå några förändringar och om det i övrigt finns några reformbehov gällande påföljder för unga lagöverträdare. Som framgår av Brås rapport (och som vi återkommer till i kapitel 24) finns det i vissa avseenden stora skillnader i tillämpningen av de särskilda ungdomspåföljderna mellan olika kommuner. Av intresse blir då vilken balans som ska råda mellan det straffrättsliga kravet på likformighet och likabehandling å ena sidan, och möjligheten för de olika kommunerna att utforma och anpassa verkställigheten efter lokala förhållanden å andra sidan.

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

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

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

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

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

⁶ Prop. 2005/06:165 s. 68.

några kostnadsökningar för kommunerna eller mindre verkningsfulla åtgärder.

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

23.1.7 Socialstyrelsen har en stor betydelse för ungdomspåföljderna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24 Ungdomsvård och ungdomstjänst

24.1 Inledning

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

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

24.2 Samverkan mellan rättsväsendets aktörer och socialtjänsten bör förbättras

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

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

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

¹ SOU 1993:35 del A s. 250 ff, SOU 1999:108 s. 106 ff., Åklagares, domares och socialtjänstens syn på påföljdssystemet för unga, Brå-rapport 2002 publicerad på www.bra.se.

² SOU 2004:122 s. 317 f.

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

I förarbetena till 2007 års reform behandlade regeringen frågan om samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendet⁴. Socialstyrelsen hade i remissomgången påpekat att socialnämnden redan hade skyldighet att ta initiativ till samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Den samverkan som utredningen förordat bestod emellertid enligt regeringen främst av ett utbyte av erfarenheter och kunskaper i ungdomsmål på ett generellt plan. Vid exempelvis samverkansmöten kunde enligt regeringen det tas upp frågor om utformning av yttranden, innebörden av proportionalitetsprincipen, återrapportering m.m., dvs. närmast processuella frågor. Samverkansmötena borde, ansåg regeringen, samla de personer inom socialtjänsten och rättsväsendet som handlägger ungdomsmål. Fokus borde vara på handläggnings- och processuella frågor även om givetvis andra frågor som rör unga lagöverträdare enligt regeringen borde kunna diskuteras. Det var mot den bakgrunden naturligt, vilket även Brå hade pekat på i remissomgången, att det är rättsväsendet som bör ha huvudansvaret för denna samverkan. Enligt regeringens bedömning behövdes därför inte den lagändring som utredningen föreslagit. Regeringen gjorde bedömningen att Åklagarmyndigheten har goda förutsättningar att samla berörda aktörer och förklarade därför i stället att man hade för avsikt att ge myndigheten ett sådant uppdrag, i syfte att förbättra handläggningen av ungdomsmål. Att de till sammankomsterna inbjudna aktörerna medverkar vid mötena torde enligt regeringen kunna förutsättas.

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 gavs Åklagarmyndigheten i uppdrag att, från de utgångspunkter som hade angivits i prop. 2005/06:165, skapa en ordning för förstärkt samverkan på lokal nivå mellan rättsväsendets myndigheter och socialtjänsten i frågor som rör handläggningen av mål avseende unga lagöverträdare. Enligt uppdraget skulle syftet med den tillskapade ordningen vara att förbättra kvaliteten vid handläggningen av ungdomsmål, bl.a. genom utbyte av erfarenheter och kunskaper. Uppdraget skulle enligt regleringsbrevet redovisas i årsredovisningen för 2007.⁵

³ SOU 2004:122 s. 130.

⁴ Prop. 2005/06:165 s. 45 f.

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

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

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

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

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

⁶ Åklagarmyndighetens årsredovisning 2007 s. 39.

⁷ Enligt uppgifter på Åklagarmyndighetens hemsida www.aklagare.se

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

Brå:s utvärdering m.m.

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

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

Frågor om kompetensutveckling och samverkan har även tagits upp vid de olika seminarier som utredningen har medverkat i eller anordnat. Vid det erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som Utvecklingscentrum Stockholm anordnade¹⁰ framfördes att en samverkansansvarig åklagare kan ha ansvaret för många kommuner och att det kan saknas resurser för samverkan. Vidare framfördes att det är en hög personalomsättning på socialtjänsten. Vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade¹¹ framkom bilden att samverkan mellan myndigheterna fungerar olika väl i olika delar av landet. Även där framfördes att stor personalomsättning hos socialtjänsten kan göra det svårt att upprätthålla kompetens, även om det sker samverkan. Vid det seminarium med ungdomsåklagare som utredningen anordnade¹² framfördes att socialtjänsten inte alltid kommer till de samverkansmöten som

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

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

¹⁰ Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

¹¹ Seminarium den 23 september 2010.

¹² Seminarium den 13 maj 2011.

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

Våra överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹³ SOU 2004:122 s. 130.

24.3 Ungdomsvård

24.3.1 Tillämpningsområdet för ungdomsvård bör bli mer enhetligt

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

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

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

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Prop. 2005/06:165 s. 55.

¹⁵ SOU 2004:122 s. 64.

¹⁶ Prop. 2005/06:165 s. 56 f och 130.

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

Har det blivit en rimlig avgränsning?

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

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

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

¹⁷ Brå-rapport 2011:10 s. 22.

¹⁸ A. rapport s. 38 ff.

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

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

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

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

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

¹⁹ A. rapport s. 34 ff.

²⁰ A. rapport s. 10.

²¹ A. rapport s. 35.

Vid det erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som Åklagarmyndigheten arrangerade och som utredningen deltog i framfördes att socialtjänsten ibland tolkar innebörden av ”särskilt vårdbehov” alltför snävt och att gränsen för vilka lagöverträdare som får hjälp av socialtjänsten därför sätts alltför högt.²² Liknande erfarenheter framfördes vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade.²³ Bland annat anfördes att det kan förekomma haschmissbruk hos ungdomar för vilka socialtjänsten föreslår ungdomstjänst i stället för ungdomsvård och att man i vissa fall kan ”se mellan raderna” att det finns ett vårdbehov. Vid det seminarium för socialsekreterare som utredningen anordnade²⁴ framfördes att man innan reformen möjligen tänkte att alla som begått brott har behov av vård men att man nu ser till helhetsbilden och att det finns skillnader mellan olika ungdomar.

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

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

²² Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

²³ Seminarium den 23 september 2010.

²⁴ Seminarium den 14 februari 2011.

²⁵ Brå-rapport 2011:10 s. 73.

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

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

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

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

²⁶ Prop. 2005/06:165 s. 76.

Tillämpas kriterierna för vårdbehovet konsekvent?

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

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

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

²⁷ Brå-rapport 2011:10 s. 75.

²⁸ A. rapport s. 27 f.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁰ Prop. 1997/98:96 s. 148 och 199.

³¹ Prop. 2005/06:165 s. 57 f.

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

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

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

³² A. prop. s. 132.

³³ A. prop. s. 76.

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ Brå-rapport 2011:10 s. 53.

³⁵ A. rapport s. 12.

Vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade³⁶ framkom en liknande bild. Det anfördes vid seminariet att det ofta förekommer problem med verkställigheten av kombinationspåföljden. Misskötsamhet som leder till undanröjande sker främst för denna grupp. Det kan enligt uppgifter vid seminariet vara krångligt att verkställa påföljden med flera medverkande och det kan vara svårt för den unge att genomföra både ungdomsvård och ett stort antal timmar ungdomstjänst. Den unges förutsättningar att ta till sig ett omfattande eller annars personligen krävande program inom ramen för ungdomsvården kan försämrats om det samtidigt ska verkställas ett stort antal timmar ungdomstjänst. Det förekommer att socialnämnden i sitt yttrande bedömer den unge som olämplig för ungdomstjänst men domstolen ändå dömer ut ungdomsvård i förening med ungdomstjänst.

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

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

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

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

³⁶ Seminarium den 14 februari 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bakgrund – rättsfallet NJA 2009 s. 121

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Våra överväganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁸ Prop. 2005/06:165 s. 83.

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

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

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

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

³⁹ Prop. 1997/98:96 s. 149.

⁴⁰ A. prop. s. 151.

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

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

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

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

⁴¹ Prop. 2005/06:165 s. 57 f.

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

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

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

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

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

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

⁴² Prop. 2005/06:165 s. 56.

⁴³ Prop. 1997/98:96 s. 147.

⁴⁴ Prop. 2005/06:165 s. 58.

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

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

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

⁴⁵ SOU 2004:122 s. 308.

⁴⁶ Prop. 2005/06:165 s. 46.

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

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

Som systemet är konstruerat ska ju ungdomstjänst eller böter tillgripas, om de föreslagna åtgärderna inte är tillräckligt ingripande. Böter är i sig inte något bra alternativ, eftersom användningen av böter för underåriga lagöverträdare enligt våra direktiv ska slopas eller i vart fall minska. I många fall – särskilt när det föreligger ett mycket uttalat vårdbehov – är den unge inte lämplig för ungdomstjänst. Som framgår av Brå:s utvärdering av 2007 års reform är det en stor grupp av dem som dömts till kombinationspåföljden som missköter ungdomstjänsten.⁴⁷ Vid det socialsekreterarseminarium som utredningen anordnade⁴⁸ angavs också att kombinationspåföljden ofta är förenad med stora svårigheter, vad gäller misskötsamhet och möjligheterna att förena föreskriften om ungdomstjänst med åliggandena som följer av ungdomskontraktet. Även vid andra kontakter som utredningen har haft med socialsekreterare har den bilden framkommit, att det ofta utgör problem med verkställigheten. Som utvecklas ovan i avsnitt 24.3.4 bör det vara en ambition att minska behovet av kombinationspåföljder. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att tillse att de föreslagna åtgärderna i ungdomskontrakten i något större omfattning anpassas till brottslighetens straffvärde.

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

⁴⁷ Brå-rapport 2011:10 s. 53.

⁴⁸ Seminarium den 14 februari 2011.

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

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

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

Information till socialtjänsten om brottsligheten

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁹ Prop. 1994/95:12 s. 66.

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

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

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

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

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

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

⁵¹ A.a, s. 64.

⁵² Uppgifter som utredningen inhämtat från Rikspolisstyrelsen, Polisavdelningen.

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

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

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

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

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

⁵³ Prop. 2011/12:10 s. 27.

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

24.3.7 Kvaliteten på socialnämndens yttranden bör förbättras

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

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

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

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

Bakgrund

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

⁵⁴ Prop. 2011/12:10 s. 27.

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

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

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

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

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

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

⁵⁵ Prop. 1997/98:96 s. 146.

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

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

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

Vid det domarseminarium som utredningen anordnade⁵⁷ framfördes att de föreslagna åtgärderna ofta beskrivs på ett vagt och otydligt sätt. Vidare angavs att det ofta kan skifta i kvalitet mellan olika kommuner i en domsaga.

Det finns utrymme för att förbättra kvaliteten på socialtjänstens yttranden

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

⁵⁶ Brå-rapport 2011:10 s. 35 ff.

⁵⁷ Seminarium den 23 september 2010.

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

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

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

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

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

⁵⁸ Brå Rapport 2011:10 s. 11.

⁵⁹ Prop. 2005/06:165 s. 46.

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

Särskilt om domstolens ansvar för kvaliteten på yttrandena

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bakgrund

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

Ordningen att yttranden från socialnämnden ska inhämtas redan under förundersökningen infördes genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 mars 1995.⁶¹

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

⁶⁰ Prop. 2011/12:10 s. 27.

⁶¹ Prop. 1994/95:12.

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

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

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

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

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

⁶² Prop. 1994/95:12 s. 70.

⁶³ A. prop. s. 73.

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

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

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

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

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

⁶⁴ A. prop. s. 99.

⁶⁵ A. prop. s. 73.

⁶⁶ Prop. 1997/98:96 s. 146..

⁶⁷ SOU 2004:122 s. 302.

⁶⁸ Prop. 2005/06:165 s. 62.

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

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

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

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

⁶⁹ A. prop. s. 62.

⁷⁰ A. prop. s. 140.

⁷¹ Brå-rapport 2011:10 s. 29.

⁷² Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från av Brå.

En liknande bild framkom vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade⁷³. Den uppfattning som framfördes var att åklagare mer eller mindre slentrianmässigt begär in yttrande på två veckor, även i de fall det inte brådskar med åtal. Vid seminariet framfördes att det uppfattas som ett stort problem bland socialsekreterarna att tidsfristen för att inkomma med yttrande är så kort. Som det är nu hinner handläggaren bara träffa den unge vid ett tillfälle före det att yttrandet ska ges in. Möjligheterna att identifiera den unges problem och att motivera denne och dennes vårdnadshavare till att medverka i vård och andra åtgärder skulle – enligt de uppfattningar som framfördes – öka om socialtjänsten hade längre tid på sig att upprätta ett yttrande.

Vid det seminarium med ungdomsåklagare (vid åklagarkammare i Stockholmsområdet och Uppsala) som utredningen anordnade⁷⁴ gavs en delvis annan bild. Gällande dessa kamrar uppgavs vid seminariet att det regelmässigt ges en frist på tre veckor för socialtjänsten för att inkomma med yttrande. Det uppgavs att anstånd ofta kan beviljas i de fall socialtjänsten begär detta. Vidare angavs att tiden för att utarbeta ett yttrande ibland kan inskränkas av socialtjänstens interna rutiner på så sätt att det tar viss tid från det att en begäran om yttrande kommit till socialnämnden till dess ärendet tilldelats en handläggare.

Inledande överväganden

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

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

⁷³ Seminarium den 14 februari 2011.

⁷⁴ Seminarium den 13 maj 2011.

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

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

En konsekvent tillämpning av regeln när yttrande senast ska inhämtas

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

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

⁷⁵ Brå-rapport 2011:10 s. 35.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷⁶ Prop. 2011/2012:10 s. 28.

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

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

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

⁷⁷ Prop. 1994/95:12 s. 96 f.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det bör också övervägas att ge Socialstyrelsen i uppdrag att arbeta fram verkningsfulla modeller för kunskapsöverföring och verka för att en kunskapsöverföring sker till socialtjänsten i de olika kommunerna.

Bakgrund

I Ungdomsbrottsutredningens uppdrag ingick att analysera hur behovet av en nationell samordning av kompetens- och metodutveckling och spridande av allmän information och kunskap kan tillgodoses när det gäller ungdomsbrott och det allmännas ingripande med anledning därav.⁷⁹ Utredningen gick igenom kompetens- och metodutvecklingen inom Socialstyrelsen, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete inom Socialstyrelsen (IMS), Statens institutionsstyrelse, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS), universitet och högskolor, Brå, RMV, kommunerna, EU, Europarådet samt vissa andra myndigheter och frivilligorganisationer.⁸⁰

Ungdomsbrottsutredningen konstaterade att såväl nationell som internationell forskning visat att en del av den vård som ges till barn och ungdom med asocialt beteende inte har några påvisbara positiva effekter och att vissa åtgärder till och med har negativa effekter. Utredningen konstaterade samtidigt att det i dag finns flera utvärderade och evidensbaserade metoder för socialt arbetet med barn och unga som visat sig minska barns och ungas asociala beteende.

I betänkandet anfördes att kompetensen på området är fördelad på många olika aktörer och att mycket medel och resurser satsas på flera håll. Utredningen fann det angeläget att finna en ordning som medför att resultaten av den forskning och de satsningar som görs sprids till dem som har användning av resultaten.

⁷⁹ Dir. 2002:95.

⁸⁰ SOU 2004:122 s. 596 ff.

Ungdomsbrottsutredningen föreslog att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att samordna kompetens- och metodutveckling och sprida allmän information och kunskap gällande ungdomsbrott och de allmännas ingripanden. Uppdraget skulle enligt utredningen främst gälla gentemot socialtjänsten och skulle inte innebära något ansvar för att informera samhället i stort.⁸¹ I betänkandet anfördes att såväl den utvärdering som Brå, Socialstyrelsen och SiS hade gjort som vad utredningen i övrigt hade erfart, påvisade att den praktiska verksamheten hade behov av ökat stöd för att kunna erbjuda verkningsfulla insatser. Utredningen fann det angeläget att det skulle finnas någon aktör med en helhetssyn och med ansvar att bevaka den forskning som bedrivs och den verksamhet som pågår. Utredningen fann att Socialstyrelsen var det naturliga alternativet, inte minst mot bakgrund av det då nyligen inrättade IMS inom Socialstyrelsen.

I förarbetena till 2007 års reform tog regeringen upp vikten av att grunda arbetet med unga lagöverträdare på vetenskap och beprövad erfarenhet.⁸² Enligt regeringen fanns det behov av något organ som kan utgöra den sammanförande länken mellan den teoretiska och praktiska världen, varvid Socialstyrelsen enligt regeringen fyllde en viktig funktion. Socialstyrelsen delade i sitt remissvar uppfattningen att det var lämpligt att någon aktör tar ett mer samordnat ansvar för dessa frågor. Enligt Socialstyrelsen inrymdes det av utredningen föreslagna arbetet redan i myndighetens uppdrag, genom det arbete som då bedrevs inom Socialstyrelsens eget institut IMS.

Regeringen delade Socialstyrelsens uppfattning att det inte krävdes någon förordningsändring för att åstadkomma det utredningen hade föreslagit. I stället gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att, inom ramen för IMS:s arbete, samordna och sprida kunskap om verkningsfulla metoder.

Uppdraget att inventera metoder sammanfattades i rapporten ”Insatser för unga lagöverträdare. En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet”. I samband med att uppdraget redovisades till socialdepartementet i oktober 2008 förklarade IMS att uppdraget var slutfört. Resultaten av rapporten har kortfattat återgetts i Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare.⁸³ Rapporten finns tillgänglig på Socialstyrelsens

⁸¹ SOU 2004:122 s. 615.

⁸² Prop. 2006/06:165 s. 46 f.

⁸³ Barn och unga som begår brott – handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, s. 57.

hemsida. Den har i omarbetad och kompletterad form getts ut i boken *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?*⁸⁴. En välbesökt konferens som behandlade ämnet avhölls i mars 2009. Vidare planerades en seminarierie om unga lagöverträdare med utgångspunkt från handboken och kunskapsöversikten men den genomfördes inte på grund av ett begränsat intresse från kommunerna.

IMS har numera avvecklats vid den stora omorganisation som skedde av Socialstyrelsen år 2010. IMS:s uppgifter sköts nu inom flera enheter på Socialstyrelsen.

Att Socialstyrelsen har ett generellt ansvar för forskning och utveckling framgår av myndighetens verksamhetsförfattning. I författning (2009:1243) med instruktion för Socialstyrelsen anges sålunda i 3 § 1 att Socialstyrelsen ska verka för att hälso- och sjukvården bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Vidare anges i 3 § 4 att Socialstyrelsen ska följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt verksamhetsområde och i 3 § 6 att Socialstyrelsen ska främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt bl.a. SoL samt förmedla kunskap om verkningsfulla metoder och arbetsformer.

Behöver ytterligare åtgärder vidtas för kunskapspridning?

De åtgärder som omfattas av ett ungdomskontrakt eller en vårdplan ska så långt möjligt bidra till att den unge i fortsättningen avhåller sig från brott. Utgångspunkten måste vara att socialtjänsten – oavsett vilken kommun den unge råkar bo i – tillämpar de metoder som är mest verkningsfulla utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet. Detsamma gäller enligt vår uppfattning den del av ungdomstjänsten som utgörs av särskilt anordnad verksamhet.

Vid det seminarium med socialsekreterare som utredningen anordnade⁸⁵ togs frågan upp om kunskapsöverföring till socialtjänsten. Det framfördes bl.a. att det kan finnas svårigheter med att ange riktlinjer för vilka metoder som fungerar, och att det – i vissa fall – istället kan behövas riktlinjer för vad som inte fungerar. Vidare framfördes det att det behövs stöttning – särskilt av mindre kommuner – och utveckling av nya åtgärder och metoder. Det efterfrågades vid seminariet en större nationell samordning. Vid

⁸⁴ Andershed m.fl (red.), *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?*, 2010.

⁸⁵ Seminarium den 14 februari 2011.

den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades tänkbara förbättringar.⁸⁶ I det sammanhanget framfördes att det finns behov av nationell evidensbaserad programverksamhet för att fylla den särskilt anordnade verksamheten inom ramen för ungdomstjänst.

I IMS:s rapport anges slutsatser vilka entydigt pekar på behovet av styrning och vägledning.⁸⁷ För det första fungerar vissa metoder bättre än andra. Valet av metod bör därför inte vara godtyckligt. Vidare pekas det på att det krävs en hög grad av programtrogenhet, dvs. att effektiviteten av en viss metod eller insats kan påverkas i positiv riktning genom att insatser används på rätt sätt. En slutsats är att individens specifika behov och risknivå ska styra insatsernas omfattning och innehåll. Det behövs för detta ändamål forskningsbaserade och strukturerade bedömningsinstrument.

I IMS:s rapport anføres vidare att det inte går att uttala sig om hur vanligt förekommande de granskade insatstyperna är, men att en kvalificerad gissning kan vara att de mer effektiva insatserna är relativt ovanliga. Enligt rapporten behövs förmodligen någon form av regional utbildningsorganisation som kan utbilda och handleda socialtjänstens personal. Vidare anges att det finns resultat som visar att olika insatser inte används enligt föreskrivna riktlinjer och manualer.

Det särskilda uppdrag som gavs till Socialstyrelsen i samband med 2007 års reform är numera slutfört. Att sprida kunskaper om verkningfulla åtgärder är visserligen ett uppdrag som inte med nödvändighet måste vara tidsbegränsat. I redovisningen till regeringen angavs emellertid från IMS:s sida att uppdraget var slutfört. Genom att regeringsuppdraget var knutet till det numera nedlagda IMS, kan det därutöver knappast anses finnas ett pågående uppdrag.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl för att det arbete som slutfördes genom IMS:s rapport ges en fortsättning. För det första är behovet av att sammanställa forskningsbaserad kunskap inte något som upphör i och med att en sammanställning gjorts vid en viss tidpunkt. Ny forskning och ny kunskap tillkommer kontinuerligt, vilket medför att tidigare sammanställningar blir inaktuella eller i vart fall måste kompletteras för att den praktiska verksamheten ska kunna ske i enlighet med det aktuella forskningsläget.

⁸⁶ Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

⁸⁷ Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen, 2008, s. 90 ff och Andershed m.fl (red.), Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?, 2010 s. 169 ff.

För det andra kan det enligt vår mening finnas ytterligare att göra vad gäller spridningen av forskningsbaserad kunskap. Dels kan tydliga och lättillgängliga manualer gällande bedömningsmetoder, val av åtgärder och åtgärdernas genomförande öka effektiviteten och programtrogenheten. Därutöver kan kontinuerliga utbildningsinsatser behövas.

Såväl vad gäller fortsatt sammanställning av kunskaper som framtagande av stöd till socialtjänsten i de olika kommunerna att ta till sig forskningsbaserade kunskaper, anser vi att Socialstyrelsen även fortsättningsvis bör ha det huvudsakliga ansvaret. Redan av instruktionen till Socialstyrelsen följer bl.a. att myndigheten ska följa forsknings- och utvecklingsarbete samt främja utveckling av metoder och arbetsformer inom ramen för SoL. Behovet av Socialstyrelsens insatser på detta område är stort – inte minst med anledning av det allmänna behov som finns att så långt möjligt uppnå likformighet i verkställigheten av påföljder i de olika kommunerna. Det finns därför anledning att överväga att ge särskilda regeringsuppdrag till Socialstyrelsen att fortsätta att följa forsknings- och utvecklingsarbete gällande insatser för unga lagöverträdare och att verka för metoder att sprida kunskaper till de olika kommunerna. Vad gäller själva kunskapsöverföringen finns det anledning att göra en samlad redovisning av vilken metodutveckling som är lämplig. Socialstyrelsen bör därför ges i uppdrag att ta fram modeller och metoder för en sådan kunskapsöverföring och verka för att en sådan kunskapsöverföring sker.

Utöver ett sådant centralt arbete kan kunskaper om verkningsfulla metoder spridas mellan olika kommuner. Det finns enligt vår bedömning behov av en bättre regional samverkan mellan kommunerna för att sprida goda exempel och ta vara på varandras erfarenheter och kompetens. I detta arbete kan Sveriges Kommuner och Landsting spela en viktig roll.

Behöver ytterligare åtgärder vidtas för utvärdering?

Den forskningssammanställning som IMS gjorde baserades i första hand på forskning från Nordamerika, medan den svenska forskningen i dagsläget är begränsad till en handfull studier.⁸⁸ Enligt rapporten är det angeläget att snabbt få fram mer svensk forskning

⁸⁸ Insatser för unga lagöverträdare – En systematisk sammanställning av översikter om effekter på återfall i kriminalitet, IMS 2008, s. 92.

av god kvalitet eftersom det finns svenska effektutvärderingar som inte bekräftat de goda resultaten från Nordamerika. Frågan om svenska utvärderingar utvecklas i boken *Ungdomar som begår brott*.⁸⁹ Det anförs att det i dag endast finns en handfull svenska utvärderingar av insatser till ungdomar som begår brott och att det finns ett "skriande behov" av vetenskapliga utvärderingar av de insatser som erbjuds dessa ungdomar. I många fall saknas det alltså enligt författarna kunskap om de insatser som används är effektiva eller överhuvudtaget fungerar. För att besvara frågor kring hur man kan åstadkomma positiva förändringar och motivera den unge, krävs enligt författarna troligen både kvalitativ och kvantitativ forskning.

Avsaknaden av svenska utvärderingar av ungdomspåföljderna och de åtgärder som vidtas inom dessa, kan jämföras med hur det ser ut inom Kriminalvården. I syfte att hindra återfall i brott bedriver Kriminalvården ett antal brotts- eller missbruksrelaterade behandlingsprogram, även kallade påverkansprogram. De flesta av programmen bedrivs både i anstalt och inom frivården. Kriminalvårdens målsättning är att enbart bedriva sådana program som i forskning har visat sig minska återfall i brott, s.k. evidensbaserade program. Det innebär att programmet ska ha utvärderats av forskare med god forskningsmetodik och ha befunnits ha brottsreducerande effekt.

För att kvalitetssäkra programmen prövas och granskas varje nytt program av en s.k. ackrediteringspanel. Därtill bedrivs inom Kriminalvården och i samarbete med fristående institutioner ett arbete med att utvärdera metodernas tillämpning i Sverige (se ytterligare om detta i bilaga 7).

Eftersom Kriminalvården är en statlig myndighet som svarar för verkställigheten av vuxenpåföljder i hela landet, är det givetvis inte möjligt att helt översätta dess verksamhet på ungdomspåföljderna. Det är inte möjligt för varje kommun att på egen hand söka utvärdera effekterna av de insatser som tillämpas för unga lagöverträdare. Även vad gäller framtagande av ny kunskap om de svenska förhållandena måste det enligt vår mening falla på Socialstyrelsen att verka för att en regelbunden och strukturerad utvärdering kommer till stånd. Det torde bl.a. kunna ske genom att Socialstyrelsen initierar projekt tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting, olika kommuner och forskarvärlden. Redan genom vad som anges i

⁸⁹ *Ungdomar som begår brott – Vilka insatser fungerar?* Andershed m.fl. 2010 s. 174.

3 § instruktionen om Socialstyrelsens ansvar för kunskapsutveckling och främjande av utveckling av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering, torde följa att Socialstyrelsen har en uppgift att fylla i detta avseende. Mot bakgrund av att det i dag saknas utvärderingar som avser svenska förhållanden, torde det dock behövas mer konkret anvisning för att denna fråga ska prioriteras.

Enligt vår mening bör det övervägas att ge Socialstyrelsen ett särskilt regeringsuppdrag att – i samverkan med andra aktörer inom exempelvis forskarvärlden – göra en utvärdering av de effekter som finns på återfall i brott av olika metoder, program och påföljder som tillämpas på unga lagöverträdare.

24.4 Ungdomstjänst

24.4.1 Samtyckeskravet vid ungdomstjänst bör avskaffas

Vårt förslag: Samtycke från den tilltalade ska inte vara en förutsättning för att döma ut ungdomstjänst som självständig påföljd eller som förstärkningspåföljd till ungdomsvård.

Bakgrund

Enligt 32 kap. 2 § BrB förutsätter en dom på ungdomstjänst att den unge samtycker till det och att påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter.

Kravet på att den unge ska samtycka till ungdomstjänst introducerades redan när ungdomstjänsten först infördes som förstärkningspåföljd till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform (1997/98:96). I samma lagstiftningsärende infördes möjligheten att kombinera villkorlig dom med samhällstjänst. Sedan tidigare hade skyddstillsyn kunnat kombineras med samhällstjänst, förutsatt att den tilltalade samtyckte. I 1999 års lagstiftningsärende övervägdes frågan om kravet på samtycke för att döma till samhällstjänst skulle slopas. Såsom beskrivs närmare i avsnitt 11.5.5.2 gjorde regeringen den bedömningen att det var ”mindre sannolikt” att ett slopat samtyckeskrav gällande samhällstjänst skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden på människorättsområdet men att den samlade

slutsatsen var att samtyckeskravet skulle behållas.⁹⁰ Beträffande den nya förstärkningspåföljden ungdomstjänst gjordes ingen särskild bedömning beträffande behovet av ett samtyckeskrav. Det anfördes endast i förarbetena att kravet på samtycke var motiverat av samma skäl som i fråga om samhällstjänst.⁹¹

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd genom 2007 års reform, vidhölls kravet att den unge ska samtycka till påföljden. I propositionen diskuterades huruvida samtyckeskravet skulle upprätthållas. Det anfördes att den kanske största invändningen mot en ordning med krav på samtycke är att det i viss mån är otillfredsställande att en påföljd för brott ska kräva lagöverträdarens godkännande.⁹² Det anfördes vidare att den bestraffande effekten kan bli försvagad i och med att den som begått ett brott kan påverka domstolens påföljdsval samt att förutsebarheten i påföljdssystemet kan sägas minska som en följd av ett krav på samtycke. Regeringen fann emellertid att det var en ”naturlig utgångspunkt” att bevara samtyckeskravet. Som skäl anfördes att påföljden inte verkar vara genomförbar utan att ett krav på samtycke ställs upp och att det är viktigt att undvika misslyckanden för att kunna engagera arbetsgivare för ungdomstjänst och värna påföljdens trovärdighet. Regeringen anförde vidare att det givetvis är angeläget att den unges ställningstaganden till påföljden baseras på tillräcklig kunskap om vad ungdomstjänst innebär och vilken roll ungdomstjänst har i påföljdssystemet.

Den unges samtycke bör inte utgöra en förutsättning för att döma till ungdomstjänst

Som framgår av avsnitt 9.5.6 föreslår vi att ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med en eller flera tilläggsstraffsanktioner, bl.a. samhällstjänst. I avsnitt 11.5.5 gör vi den bedömningen att samtycke från den tilltalades sida inte bör vara en förutsättning för att förena ett villkorligt fängelsestraff med samhällstjänst. En förutsättning för samhällstjänst ska enligt vårt förslag vara att en sådan sanktion är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. I detta ligger att det ska framstå som troligt att samhällstjänsten kommer att fullgöras inom prøvotiden för det

⁹⁰ Prop. 1997/98:96 s. 93 f.

⁹¹ A. prop. s. 150.

⁹² Prop. 2005/06:165 s. 70.

villkorliga fängelsestraffet. Det förhållandet att den tilltalade aktivt motsätter sig samhällstjänst kan därför vara en omständighet som innebär att samhällstjänst inte bedöms vara en lämplig tilläggs-sanktion.

Det är en naturlig utgångspunkt att samma ordning bör gälla vid ungdomstjänst och vid samhällstjänst. Samtidigt finns det dock sakliga skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst. Medan samhällstjänst enligt vårt förslag ska vara en tilläggs-sanktion till villkorligt fängelse, kommer ungdomstjänst även fortsättningsvis att kunna utgöra dels en självständig påföljd, dels en förstärkningspåföljd till ungdomsvård. Därtill döms samhällstjänst ut för myndiga lagöverträdare, medan ungdomstjänst utgör en särskild påföljd avsedd för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Det bör därför övervägas om de skäl som ligger bakom vårt ställnings-tagande gällande samhällstjänst har samma bäring beträffande ungdomstjänst och om det finns andra särskilda aspekter som talar för eller mot ett slopande av samtyckeskravet för ungdomstjänst.

Gällande samhällstjänst anförs i avsnitt 11.5.5.2 att samtyckeskravet har vissa tydliga fördelar. En omständighet som lyfts fram är att den som lämnat sitt samtycke sannolikt i de flesta fall är mer motiverad att genomföra det samhällstjänstarbete som åläggs honom eller henne och att motivationen i sin tur ger bättre förutsättningar för att samhällstjänstarbetet fullgörs. Vad gäller unga lagöverträdare torde denna aspekt i de flesta fall inte vara lika framträdande. Som det även framhölls vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade⁹³ vet ofta den unge inte i realiteten vad han eller hon samtycker till. I många fall är det sannolikt inte realistiskt att anta att samtycket bygger på något mer välgrundat ställnings-tagande. Andra omständigheter och åtgärder har enligt vår mening i de flesta fall sannolikt större betydelse för den unges motivation och beredskap att medverka vid verkställigheten. Som vi återkommer till i avsnitt 24.4.2 är det av större betydelse att det görs en allsidig lämplighetsbedömning. I den kan den unges inställning, att denne förklarar sig aktivt motsätta sig att utföra ungdomstjänst, vägas in och ibland även ges en avgörande betydelse.

De skäl som talar för att slopa samtyckeskravet vid samhällstjänst talar måhända med än större styrka beträffande ungdomstjänst. Samma principiella invändningar som gällande samtyckeskravet för samhällstjänst, kan resas mot att en ung lagöverträdare

⁹³ Seminarium den 23 september 2010.

får ett formellt inflytande över vilken påföljd som döms ut. Särskilt mot unga lagöverträdare kan den kommunikativa och normbildande effekten av påföljden som en ensidig reaktion från rättsväsendets sida undergrävas, om påföljden förutsätter att den unge har en formell vetorätt och måste tillfrågas om sitt samtycke vid huvudförhandlingen. Vi föreslår i avsnitt 27.7.3 att det ska införas en ny påföljd, kallad kontaktskyldighet för unga, som ska vara lika ingripande som ungdomstjänst och kunna vara ett alternativ till ungdomstjänst. I likhet med vad som anförs gällande vuxna lagöverträdare i avsnitt 11.5.5.2, kan det förhållandet att det finns ett alternativ till ungdomstjänst, som är avsett att väljas om förutsättningarna för ungdomstjänst inte är uppfyllda, ytterligare ge den tilltalade möjlighet att styra över påföljdsvalet, om samtyckeskravet är kvar.

Som anförs ovan kan sannolikt den unge i många fall inte överblicka vad denne samtycker till och vad konsekvenserna av den ena eller andra inställningen blir. Att den unge under huvudförhandlingen ska lämna ett formellt samtycke eller avböja en viss påföljd kan – kanske i än större grad än när det gäller vuxna lagöverträdare – bli förvirrande och svårbegripligt för den unge, särskilt om denne förnekar brott. Enligt vår mening är det mest rimligt och förenligt med straffsystemet som ensidig statlig maktutövning att domstolen slutligen faller avgörandet och har ansvarar för vilka påföljder som döms ut.

Vid kontakter som utredningen haft med socialsekreterare har det framförts att ett slopande av samtyckeskravet skulle kunna försvåra rekryteringen av arbetsgivare. För att undvika en sådan konsekvens bör det, enligt vår mening, till tänkbara arbetsgivare kunna framhållas att socialtjänsten och domstolen gjort en noggrann lämplighetsprövning och att den unges förutsättningar och inställning till ungdomstjänst då har beaktats.

Vad gäller Sveriges åtaganden enligt vissa internationella konventioner, gör vi ingen annan bedömning beträffande unga lagöverträdare än vuxna (se avsnitt 11.5.5.2). Vår bedömning blir alltså att Sveriges konventionsåtaganden inte utgör hinder mot att ungdomstjänst döms ut utan att den tilltalade samtyckt till att utföra oavlönat arbete.

Sammantaget gör vi motsvarande bedömning som gällande samhällstjänst, att skälen för att utmönstra samtyckeskravet väger över och att det bör utmönstras som en förutsättning för att välja ungdomstjänst som påföljd. Som vi återkommer till i nästkom-

mande avsnitt bör den unges inställning i stället kunna beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen.

24.4.2 Lämplighetsbedömningen för ungdomstjänst bör göras med enhetlig

Våra förslag: En förutsättning ska även fortsättningsvis vara att ungdomstjänst är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det förhållandet att den unge aktivt motsätter sig ungdomstjänst kan vara en omständighet som innebär att ungdomstjänst inte bedöms vara en lämplig påföljd.

Det anges uttryckligen i 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att det i ett yttrande enligt den bestämmelsen ska anges huruvida ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter.

Det tydliggörs i socialtjänstlagen (2001:453) att det är socialnämndens ansvar att det görs en bedömning om ungdomstjänst är en lämplig påföljd.

Vår bedömning: Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av lämplighetsbegreppet. Utbildning och regional samverkan kan också göra att begreppet tolkas mer enhetligt i olika kommuner.

Bakgrund

När ungdomstjänst först introducerades genom 1999 års reform, som en tilläggsstraff till överlämnandepåföljden, angavs det inte uttryckligen i lagtexten att den unge skulle vara lämplig att utföra ungdomstjänst. I förarbetena anfördes det dock att domstolen borde avstå från detta alternativ, om den unges personliga förhållanden var sådana att det framstod som mindre troligt att han eller hon skulle komma att kunna klara av att fullgöra ungdomstjänsten.⁹⁴ I den departementspromemoria som låg till grund för reformen utvecklades något mer frågan om lämplighet. Det angavs där att betydande missbruksproblem eller bristande utveckling var

⁹⁴ Prop. 1997/98:96 s. 150.

omständigheter som generellt sett kunde diskvalificera en ung lagöverträdare från att komma i fråga för ungdomstjänst.⁹⁵

Numera – efter 2007 års reform – finns det ett uttryckligt lämplighetskrav i lagstiftningen. En av förutsättningarna enligt 32 kap. 2 § BrB för att bestämma påföljden till ungdomstjänst är att påföljden är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det är sålunda domstolen som har att avgöra detta i samband med att den bestämmer påföljden.

Ungdomsbrottsutredningen, vars förslag reformen grundade sig på, hade även den föreslagit att det skulle lagregleras att domstolen skulle göra en lämplighetsbedömning inför valet av ungdomstjänst som påföljd. Utredningen föreslog därtill att ett yttrande enligt 11 § LUL, om åklagaren begär det, skulle innehålla en bedömning av den unges lämplighet för ungdomstjänst. Därutöver föreslog utredningen att rätten endast skulle få döma till ungdomstjänst om det i målet fanns ett yttrande enligt 11 § LUL.⁹⁶ Utredningen anförde att det finns påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra ungdomstjänst. Detta för att undvika att utsätta arbetsgivaren för misskötsamhet och den unge för misslyckanden. Enligt utredningen skulle det till grund för denna prövning finnas en av socialtjänsten genomförd lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att fullfölja påföljden.⁹⁷ Denna bedömning skulle enligt betänkandet normalt kunna baseras på det underlag som framkommer vid den utredning socialtjänsten utför i anledning av begäran om yttrande enligt 11 § LUL. Nivån för när man ska komma i fråga för ungdomstjänst borde enligt utredningen inte sättas särskilt högt, utan lämplighetsprövningen borde betraktas som ett tillfälle att sälla bort de mest uppenbara fall där den unge inte borde komma i fråga för ungdomstjänst.

Regeringen anförde i förarbetena att det finns påtagliga fördelar med en ordning som innebär att det görs en bedömning av den unges förutsättningar att kunna fullgöra vad som förväntas av honom eller henne och att det även ur den unges perspektiv är angeläget att försöka undvika misslyckanden vid verkställigheten av påföljden. Enligt regeringen fanns det anledning att göra tydligt att ett lämplighetskrav gäller och sålunda lagreglera detta.⁹⁸ I författ-

⁹⁵ Ds 1997:32 s. 101.

⁹⁶ SOU 2004:122 s. 361.

⁹⁷ A. a. s. 362.

⁹⁸ Prop. 2005/06:165 s. 70 f.

ningskommentaren utvecklades något ytterligare hur lämplighetskravet skulle förstås. Vad som avsågs enligt kommentaren var andra omständigheter än sådana som är hänförliga till brottsligheten. Är den unges personliga förhållanden sådana att det framstår som mindre troligt att han eller hon kommer att kunna klara av att fullgöra ungdomstjänsten är enligt författningskommentaren påföljden givetvis inte lämplig. Eventuella missbruksproblem måste beaktas, liksom att den unge inte kommer att verkställa påföljden inom en rimlig tid. Enligt förarbetena måste domstolen göra en samlad bedömning i varje enskilt fall.⁹⁹

Regeringen anförde att det ofta är naturligt att frågor om ungdomstjänst berörs i ett sådant yttrande som inhämtas med stöd av 11 § LUL och att en redogörelse för den unges personliga utveckling och levnadsomständigheter normalt är av stor betydelse vid prövningen av lämplighet för ungdomstjänst. Då det inte framkommit något behov av det, fanns enligt regeringens mening inte anledning att föreslå någon förändring när det gällde frågan hur den unges lämplighet skulle behandlas i yttrandet. Regeringen fann sålunda inte skäl att genomföra utredningens förslag att socialtjänsten skulle göra en lämplighetsbedömning av den unges förutsättningar att verkställa ungdomstjänst när åklagaren begärde det.

Regeringen ansåg heller inte att det fanns skäl att föreslå att ett yttrande måste ha inhämtats för att rätten skulle kunna döma till ungdomstjänst, på det sätt utredningen hade föreslagit. Regeringen konstaterade att ett yttrande inte sällan kommer att ha inhämtats men hade svårt att se något behov av att ett yttrande ska föreligga i samtliga fall när rätten har att ta ställning till om ungdomstjänst ska dömas ut eller inte. Så kunde enligt propositionen vara fallet bland annat om det står klart att påföljden vid fällande dom ska bestämmas till antingen ungdomstjänst eller böter.¹⁰⁰

Det finns sålunda inte något krav i LUL att socialnämnden ska yttra sig i frågan om lämplighet för ungdomstjänst. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare anges emellertid att ett yttrande enligt 11 § LUL bör innehålla uppgifter bl.a. om huruvida den unge kan anses vara lämplig för ungdomstjänst.¹⁰¹

⁹⁹ Prop. 2005/06:165 s. 131.

¹⁰⁰ A. prop. s. 71.

¹⁰¹ SOSFS 2008:30.

Brå:s utvärdering m.m.

Brå:s utvärdering av 2007 års reform visar att socialnämnden i mycket stor utsträckning gör en lämplighetsbedömning gällande ungdomstjänst och att tingsrätten regelmässigt följer den bedömningen.¹⁰² I nära 90 procent av domarna, enligt det urval Brå studerat, finns det ett yttrande där socialtjänsten bedömt den unge som lämplig att utföra ungdomstjänst. Endast i två procent av domarna på ungdomstjänst hade tingsrätten dömt till ungdomstjänst trots att socialtjänsten inte bedömt det som lämpligt. Det handlade då delvis om praktiska problem med att den unge var placerad i en annan kommun än hemkommunen.

I Brå:s rapport belyses att olika kommuner kan ha olika uppfattningar om vilka ungdomar som kan anses lämpliga för ungdomstjänst, enligt den enkätundersökning som riktats till kommunerna. Enligt rapporten finns det sålunda inte någon enhetlig syn utan en del kommuner ser en avsevärt bredare målgrupp framför sig än andra.¹⁰³ En grupp – knappt 15 procent – svarade att alla utan inskränkning är lämpliga för ungdomstjänst. Drygt hälften av kommunerna angav synsättet att alla är lämpliga utom de med missbruk, psykisk ohälsa och funktionshinder. Nästan en tredjedel av kommunerna gav uttryck för ett mer restriktivt synsätt. Vad som angavs som kriterier var att den unge ska ha begått sitt första brott och, bland de mest restriktiva, att det ska vara välanpassade ungdomar för att de ska anses lämpliga.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades frågan om lämplighetsbedömningen i gruppdiskussioner.¹⁰⁴ Vad som framkom vid dessa gruppdiskussioner bekräftar bilden från Brå:s rapport, att det knappast råder någon samsyn gällande lämplighetsbegreppet och att det kan läggas in en rad olika aspekter på det. Ett kriterium som lyftes fram av ett flertal deltagare var att det inte ska föreligga något särskilt vårdbehov. Det angavs dock även att det inte får föreligga något vårdbehov alls eller bara ett litet vårdbehov. Kopplat till vårdbehovet angavs i många fall att den unge inte ska ha något aktivt missbruk. Det framfördes dock även en uppfattning att den unge måste ha kontroll över sitt missbruk eller att det bara får vara fråga om ett lättare missbruk.

¹⁰² Brå-rapport 2011:10 s. 31 f.

¹⁰³ Brå-rapport 2011:10 s. 49 f.

¹⁰⁴ Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

Ett flertal deltagare angav att den unge inte tidigare ska gjort sig skyldig till ett eller flera brott eller att den unge inte ska vara "brottsaktiv". Att brottet inte ska vara för grovt framfördes också. Vidare framfördes att en bedömning skulle göras av den unges personliga förutsättningar att lyckas. Vad som lyftes fram var bl.a. viss social kompetens och förståelse för konsekvenstänkande, möjlighet att klara basala färdigheter, grundläggande sociala färdigheter, psykologisk och social mognad, att den unge kan förväntas fungera på en arbetsplats samt lever under någorlunda ordnade sociala förhållanden. Därutöver framfördes av många deltagare att den unge ska ha samtyckt och vara motiverad.

Som redan angivits i avsnitt 24.3.1 visar Brå:s rapport att det råder stora skillnader mellan olika tingsrätter när det gäller andelen unga lagöverträdare som döms till ungdomsvård och ungdomstjänst. Andelen som dömdes till ungdomstjänst som självständig påföljd varierar enligt rapporten mellan 21 procent och 68 procent och andelen som dömdes till ungdomsvård varierar mellan 10 procent och 53 procent. Variationen är även stor gällande andelen ungdomar som dömdes till dagsböter; från omkring 10 procent till omkring 50 procent. Enligt Brå:s rapport visar jämförelsen på så anmärkningsvärt stora skillnader i andelen som dömdes till de olika påföljderna att det framstår som orimligt att det beror på skillnader i vårdbehov mellan ungdomar i olika tingsrättsområden och att det i stället beror på att socialtjänsten i olika kommuner har olika syn på vad som är att anse som ett särskilt vårdbehov. Utöver detta kan enligt vår bedömning antas att olika bedömningsnormer gällande lämplighet för ungdomstjänst kan påverka fördelningen, särskilt som andelen som dömts till böter också varierar i betydande utsträckning.

Verkställighetsgraden vid ungdomstjänst

Huruvida lämplighetsbedömningen görs på ett riktigt sätt i den meningen att de som döms till ungdomstjänst också verkställer påföljden, framgår av Brå:s utvärdering.¹⁰⁵ Brå har studerat det genom en uppföljning av det urval domar på ungdomstjänst och kombinationspåföljden ungdomsvård i förening med ungdomstjänst, som ingår i studien. Uppföljningen visar att närmare 90 procent av de som gavs möjlighet att genomföra påföljden också

¹⁰⁵ Brå-rapport 2011:10 s. 50 f.

klarade av det, dvs. med bortseende av dem som avbrutit eller aldrig påbörjat pga. orsaker inom socialtjänsten. Verkställighetsgraden av ungdomstjänst när den döms ut i förening med ungdomsvård är – som utvecklas i avsnitt 24.3.4 – betydligt lägre. 38 procent av de unga antingen avbröt eller påbörjade aldrig ungdomstjänsten pga. misskötsamhet.

Kravet på lämplighet bör vara kvar

Såväl för den unges del som för förtroendet för ungdomstjänst är det viktigt att de som döms till denna påföljd i så stor utsträckning som möjligt också har förutsättningar att fullgöra den. Det är givetvis inte möjligt att alltid avgöra om någon har tillräckliga förutsättningar för att utföra oavlönat arbete. Det vore dock enligt vår mening en olämplig ordning om ungdomstjänst döms ut när det redan från början framstår som mindre sannolikt att den unge är lämplig för denna påföljd. Om den ofta osäkra lämplighetsbedömningen var avgörande för huruvida en påföljd på viss ingripandenivå dömts ut, skulle det ibland kunna uppstå godtyckliga eller orättvisa resultat. I kapitel 27.7.3 föreslår vi emellertid att det införs en ny påföljd, kontaktskyldighet för unga, som ska vara lika ingripande som ungdomstjänst men som inte ska förutsätta en lämplighetsbedömning. Om den införs så säkerställs att inte lämplighetsbedömningen blir avgörande för hur ingripande påföljd som väljs.

I föregående avsnitt anför vi att såväl principiella som pedagogiska skäl gör att vi inte anser att det bör finnas ett formellt krav på att den unge ska lämna samtycke för att dömas till ungdomstjänst. Samtidigt kan den unge – om han eller hon aktivt förklarar sig motsätta sig ungdomstjänst – i många fall knappast anses lämplig för denna påföljd med hänsyn till de verkställighetsproblem som kan komma att uppstå. Ett slopande av kravet på samtycke ökar därför närmast kravet på att det görs en lämplighetsbedömning. Sammantaget finner vi att dagens krav på lämplighet för ungdomstjänst bör vara kvar.

Ett yttrande enligt 11 § LUL bör innehålla en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst och socialnämnden ansvarar för att det görs en sådan bedömning

Att den unge bedöms lämplig för ungdomstjänst utgör en förutsättning för att välja den påföljden. Som vi anför ovan anser vi att denna ordning bör bestå.

Som framgår av Brås utvärdering följer i stor utsträckning domstolarna den bedömning som görs av socialnämnden. Även om det givetvis är en fråga som domstolen måste ta ställning till självständigt och i förlängningen ansvara för, framstår det som naturligt att avgörandet av den frågan görs med socialnämndens bedömning som det viktigaste underlaget. Dels har socialnämnden större kompetens att avgöra den unges förutsättningar och större kunskaper om de förhållanden som kan vara av betydelse. Dels känner socialnämnden till hur verkställigheten kan utformas och sålunda vad som krävs i det enskilda fallet för att den unge ska kunna anses vara lämplig. Att socialnämndens yttrande har en sådan betydelse innebär att det i realiteten blir av stor vikt – närmast styrande – för påföljdsvalet.

Den höga verkställighetsgraden för ungdomstjänst som självständig påföljd talar för att socialnämnden mestadels ”träffar rätt” i den meningen att de som bedöms lämpliga i de flesta fall också genomför ungdomstjänsten. Att det uppenbarligen finns så olika synsätt vad gäller lämplighet är dock enligt vår mening problematiskt, eftersom det innebär att det inte är någon likabehandling över landet gällande påföljdens tillämpning. Unga lagöverträdare som i en kommun bedöms som lämpliga för ungdomstjänst skulle i en annan kommun bedömas som olämpliga. Med beaktande av yttrandenas betydelse för påföljdsvalet blir det en utifrån straffrättsliga utgångspunkter olycklig brist på likabehandling. Konsekvensen blir densamma som behandlas ovan, vad gäller olika bedömningsnormer för vad som utgör ett särskilt vårdbehov.

Enligt vår bedömning är det inte lämpligt – och inte heller förenligt med lagstiftarens avsikter som de uttrycktes i 2007 års reform – att ha en för restriktiv bedömning gällande vilka unga som ungdomstjänst kan anses vara en lämplig påföljd för. På samma sätt som när det gäller lämplighet för samhällstjänst bör bedömningen fokusera på att utröna om det finns särskilda omständigheter som talar för att den unge inte kommer att klara av att fullgöra ungdomstjänsten. Det kan då vara fråga om missbruk, beteende-

störningar, bristande utveckling eller bristande impuls kontroll och våldsbenägenhet. Att den unge tidigare dömts till ungdomstjänst och då misskött verkställigheten ska självklart vara en del av bedömningen. Detsamma kan gälla om den unge återfaller under verkställigheten av en ungdomstjänst. Brottslighetens allvar kan i vissa fall indikera att det finns en sådan social och personlig problematik att ungdomstjänst kan vara svår att genomföra (se ytterligare i avsnitt 24.4.3 om ungdomstjänst som på följd vid allvarlig brottslighet).

Bedömningen bör däremot inte göras på samma sätt som en arbetsgivare måhända skulle göra vid en anställning, exempelvis att det ställs krav på att den unge är ostraffad, besitter ”normal social kompetens” och förväntas att helt utan problem fungera på arbetsplatsen. Som vi anför ovan föreslår vi att det formella kravet på samtycke bör slopas. Vid bedömningen av den unges lämplighet kan då särskilt tillmätas betydelse om denne aktivt motsätter sig att utföra ungdomstjänst. Detta ensamt bör inte fälla avgörandet vid lämplighetsbedömningen, utan får värderas utifrån det sammanhang det uttryckts i och vad som i övrigt framgår om den unge. Om exempelvis den unges negativa inställning till ungdomstjänst kan antas ha samband med en nekande inställning till åtalet, kan det i många fall tillmätas mindre vikt.

Som redogörs för ovan, finns det ingen föreskrift i LUL eller annan lagstiftning om att socialnämnden ska göra en lämplighetsbedömning i samband med att ett yttrande avges enligt 11 § LUL. Inte heller i övrigt följer detta av lagstiftningen. I praktiken görs det dock – som också framgår av Brå:s utvärdering – regelmässigt sådana lämplighetsbedömningar. Att det är en etablerad ordning följer även av Socialstyrelsens allmänna råd, enligt vilka ett yttrande bör innehålla uppgifter om den unge är lämplig för ungdomstjänst. Att det görs en lämplighetsbedömning är – som utvecklas ovan – av central betydelse och det är också enligt vår mening socialtjänsten som mestadels har de bästa förutsättningarna att bedöma denna fråga. Även om det i de flesta fall görs en lämplighetsbedömning så sker det uppenbarligen inte alltid. Av särskild vikt kan vara att säkerställa att det görs en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst även i de fall socialtjänsten ser framför sig att den unge kommer att dömas till ungdomsvård. Som utvecklas i avsnitt 24.3.4 är det inte sällan problem vid verkställigheten av ungdomstjänst vid s.k. kombinationspåföljder. Om det av yttrandet framgår om ungdomstjänst är en olämplig påföljd torde detta kunna undvikas i

fler fall än i dag. Det bör därför föreskrivas i 11 § LUL att ett yttrande även ska innehålla en lämplighetsbedömning för ungdomstjänst.

Eftersom det är socialtjänstens bedömningar som mestadels blir vägledande för domstolen, faller det ett stort ansvar på socialnämnden att sörja för att det görs en korrekt bedömning av lämpligheten och att det ges en enhetlig tolkning. Det bör därför anges i SoL att socialnämnden ska sörja för att det görs en bedömning av om ungdomstjänst är lämplig med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. I författningskommentaren till 11 kap. 1 a § SoL utvecklar vi vidare vilka kriterier och utgångspunkter som bör finnas vid denna bedömning. Enligt vår bedömning kommer det därefter att finnas utrymme för Socialstyrelsen att utfärda mer detaljerade allmänna råd eller föreskrifter över hur lämplighetsbedömningen ska göras.

I avsnitt 24.2 ovan diskuterar vi behovet av lokal samverkan och utbildning. Genom sådan samverkan kan en bättre samsyn gällande hållpunkterna för en lämplighetsbedömning uppnås.

24.4.3 Ungdomstjänst som påföljd vid allvarlig brottslighet

Vår bedömning: Ungdomstjänst har i huvudsak fått det genomslag som lagstiftaren har avsett. Att tillämpningsområdet för ungdomstjänst genom Högsta domstolens dom i rättsfallet NJA 2007 s. 636 blivit större än vad lagstiftaren avsåg påkallar inte några förslag till förändringar.

När det är fråga om mycket allvarlig brottslighet eller återfall i allvarlig brottslighet kan det dock finnas behov av ytterligare påföljdsalternativ som framstår som mer lämpliga.

Bakgrund

När ungdomstjänst infördes som självständig påföljd behandlades i förarbetena tillämpningsområdets övre gräns. Regeringen anförde att en utdömd påföljd måste för att vara trovärdig stå i proportion till hur allvarligt brottet är. Åklagarmyndigheten hade i sitt remissvar anført att ungdomstjänst inte borde få användas om brottslighetens straffvärde översteg två år. Regeringen anförde att det dock skulle innebära att ungdomstjänst som fristående påföljd

skulle få ett vidsträckt tillämpningsområde. Regeringen uppmärksammade att villkorlig dom med samhällstjänst vanligen inte är en tillräcklig reaktion när straffvärdet är sådant att alternativet hade varit ett fängelsestraff på mer än ett år.¹⁰⁶ Enligt allmänmotiveringen skulle det kunna uppstå omotiverade skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst om den senare påföljden skulle kunna dömas ut för brottslighet som är så allvarlig att den har ett straffvärde på två år eller mer. Regeringen uttryckte även tveksamhet till om ungdomstjänst som ensam reaktion var en tillräckligt ingripande påföljd för brottslighet av sådan svårhet. Regeringen anförde att det var "lämpligast att ungdomstjänst vanligtvis inte kommer i fråga för brottslighet med ett straffvärde, med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken, som överstiger fängelse i ett år." För allvarligare brottslighet torde det enligt regeringen ofta finnas skäl att döma till ungdomsvård, om så är motiverat i förening med ungdomstjänst. Skulle det i ett enskilt fall inte finnas anledning att döma till ungdomsvård och är det inte aktuellt med en frihetsberövande påföljd kunde enligt regeringen villkorlig dom eller skyddstillsyn komma i fråga.

Beträffande hur många timmar ungdomstjänst som borde kunna dömas ut delade regeringen Ungdomsbrottsutredningens uppfattning att det var rimligt att ungdomstjänst som fristående påföljd kunde dömas ut i ett lägre antal timmar än vad som var fallet när det gällde samhällstjänst. Det högsta och lägsta antalet timmar måste självklart vara anpassade till det tänkta tillämpningsområdet för ungdomstjänst så att reaktionen kunde avpassas till brottslighetens svårhet i det enskilda fallet. Regeringen delade utredningens uppfattning att högsta antal timmar borde vara 150 och lägsta antal 20.

Gällande frågan hur antalet timmar ungdomstjänst skulle beräknas anförde regeringen att det kunde vara lämpligt att området upp till cirka 50 timmar förbehålls fall där alternativet är ett bötesstraff och att området från och med 50 till och med 150 timmar normalt förbehålls fall som bör ge anledning till en strängare påföljd än böter. Regeringen anförde därefter¹⁰⁷:

Regeringen har föreslagit att 150 timmar ungdomstjänst ska vara det högsta antalet timmar som ska kunna dömas ut. Tanken är att ungdomstjänst ska kunna användas för brottslighet som har ett straffvärde, med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken,

¹⁰⁶ Prop. 2005/06:165 s. 74.

¹⁰⁷ A. prop. s. 75.

på upp till omkring ett års fängelse. Särskilda omständigheter, främst den tilltalades ungdom enligt 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken, ska beaktas vid straffmätningen. Dessa omständigheter gör normalt att unga ska dömas till ett lindrigare straff än vad som motiveras av straffvärdet. Med hänsyn till detta bör 150 timmars ungdomstjänst kunna användas för brott med ett straffvärde, efter beaktande av nämnda särskilda omständigheter, på omkring sex månaders fängelse.

Dessa uttalanden har kritiserats i doktrinen för att det laboreras med två gränser, ett års fängelse respektive sex månaders fängelse, varvid den ena syftade på straffvärdet och den andra på det efter ungdomsreduktionen reducerade värdet, det s.k. straffmättningsvärdet.¹⁰⁸ Enligt kritiken skulle propositionsuttalandena leda till problem, med hänsyn till att ungdomsreduktionen enligt praxis är större ju yngre lagöverträdaren är. För en femtonåring skulle man få stanna på en förhållandevis låg nivå i fråga om antalet timmar ungdomstjänst innan man måste gå över till villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård, medan man för en 17-åring som närmar sig 18 år skulle kunna tillämpa ungdomstjänsten fullt ut, dvs. upp till den övre gränsen 150 timmar.

HD har i NJA 2007 s. 636 resonerat på ett sätt som ansluter till doktrinen kritik och också kommit fram till motsvarande slutsats. HD har sålunda funnit att utgångspunkten för bedömningen av om ungdomstjänst kan anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd bör vara att det fängelsestraff som den tilltalade skulle ha dömts till i det särskilda fallet, om fängelse hade valts som påföljd, inte överstiger sex månader. HD anförde att en användning av enbart straffvärdet – låt vara med beaktande enligt 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB av den unges brist på mognad – som utgångspunkt för bedömningen av om ungdomstjänst ska anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd för brottet skulle få till konsekvens att utrymmet för ungdomstjänst som påföljd skulle bli mindre ju yngre lagöverträdaren är. I likhet med vad som uttalats i doktrinen anförde HD att en tillämpning av de två olika gränser som angivits i förarbetena skulle få till följd att det inte blir möjligt att använda hela skalan upp till 150 timmar ungdomstjänst för de yngsta lagöverträdarna, eftersom straffnedsättningen i praktiken brukar vara större ju yngre lagöverträdaren är. HD pekade på att ett brott med ett straffvärde på ett år skulle förskylla ett straff – med tillämpning

¹⁰⁸ Borgeke/Månsson, Den nya lagstiftningen om påföljder för unga lagöverträdare, SvJT 2007 s. 181 ff (se även Borgeke/Månsson, Påföljder för unga lagöverträdare – ett par nya rättsfall från HD angående tillämpningen av ungdomstjänst, JT 2007/2008 s. 648 ff).

av ungdomsreduktionen – motsvarande sex månaders fängelse för en artonåring. Om ungdomstjänst då väljs som påföljd skulle antalet timmar bestämmas till 150. För en sextonåring skulle samma gärning kunna komma att motsvara fyra månaders fängelse, varvid det skulle föranleda 110 timmars ungdomstjänst. Skulle brottet däremot bedömas ha ett straffvärde av t.ex. 14 månader, skulle 18-åringen enligt HD vanligtvis inte komma ifråga för ungdomstjänst, men inte heller 16-åringen trots att det antal månader fängelse som gärningen skulle kunna anses förskylla, liksom det häremot svarande antalet timmar ungdomstjänst, förmodligen skulle anses underskrida sex månader respektive 150 timmar.

HD anmärkte att det vid bedömningen av om en påföljd med föreskrift om samhällstjänst kan anses vara tillräckligt ingripande har ansetts naturligt att presumtionen för fängelse vid straffvärden om ett år eller däröver inte är tillämplig i de fall straffet ska bestämmas till under ett år med stöd av 29 kap. 7 § BrB (jfr NJA 2000 s. 314).

Mot bakgrund av detta kom sålunda HD fram till att ungdomstjänst bör anses vara tillräckligt ingripande om inte det fängelsestraff som skulle ha dömts ut med beaktande av såväl billighets-skäl som ungdomsreduktionen överstiger sex månaders fängelse.

Att straffmätningens värde används som mått för den övre gränsen får den givna konsekvensen att straffvärdet kan vara högre för yngre lagöverträdare än för äldre. Med tillämpning av den sedvanliga ungdomsreduktionen som tillämpas i praxis kan ungdomstjänst tillämpas för en artonåring för brottslighet med straffvärde motsvarande fängelse ett år, för en sjuttonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse ett år och sex månader år, för en sextonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse två år och för en femtonåring för brottslighet med straffvärden på fängelse två år och sex månader.¹⁰⁹

Vår bedömning

Enligt 29 kap. 7 § BrB ska, om någon begått brott innan han eller hon fyllt 21 år, hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Möjligheten att med stöd av 29 kap.

¹⁰⁹ Borgeke/Månsson, Påföljder för unga lagöverträdare – ett par nya rättsfall från HD angående tillämpningen av ungdomstjänst, JT s. 654.

7 § BrB döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för ett brott påverkar inte brottets straffvärde (jfr NJA 1991 s. 444, 1994 s. 153 och NJA 2000 s. 314). Bestämmelsen tar enligt förarbetena sikte på låg ålder som en allmän grund som ska beaktas i sänkande riktning vid straffmätningen, varvid det till skillnad från 29 kap. 3 § 3 p BrB inte krävs att gärningsmannens låga ålder på något sätt påverkat handlandet.¹¹⁰ Huruvida ett brott är mindre straffvärt pga. den unges ålder ska sålunda i stället beaktas särskilt genom bestämmelsen i 29 kap. 3 § BrB.

Att det sker en reduktion vid straffmätningen med stöd av 29 kap. 7 § BrB innebär att det sällan görs någon bedömning om den unges bristande mognad och utveckling i det enskilda fallet bör påverka straffvärdet med stöd av 29 kap. 3 § 3 BrB (se NJA 2000 s. 314). Att domstolarna sällan gör sådana överväganden kan antas bero på att den unges bristande mognad anses tillräckligt beaktad genom den allmänna reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB. Därtill kan ett skäl bakom bestämmelsen om den generellt tillämpliga ungdomsreduktionen vara att brott av unga måste anses mindre straffvärda på grund av unga människors typiskt sett bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.

Även om ungdomsreduktionen ofta innebär att det inte görs några särskilda överväganden gällande straffvärdet, finns det anledning att hålla isär de olika bedömningarna. Brottets straffvärde, dvs. hur klandervärdet är, kommer som huvudregel till uttryck genom straffvärdebedömningen – inte ungdomsreduktionen.

Distinktionen framgår av förarbetena till 2007 års reform, under avsnittet om tillämpningsområdets övre gräns för ungdomstjänst. Regeringen uttrycker att ”även om gärningsmannens ungdom ska beaktas vid straffmätningen skulle det kunna uppstå omotiverade skillnader mellan samhällstjänst och ungdomstjänst om den senare påföljden skulle kunna dömas ut för *brottslighet som är så allvarlig* att den har ett straffvärde på två år eller mer”. Därefter anförs att det är lämpligast att ungdomstjänst vanligtvis inte kommer i fråga för brottslighet med ett straffvärde – med beaktande av bl.a. 29 kap. 3 § första stycket 3 BrB – som överstiger fängelse i ett år. Under avsnittet om hur antalet timmar ungdomstjänst ska beräknas, återkommer regeringen till att tanken är att ungdomstjänst ska kunna användas för brottslighet som har ett straffvärde upp till omkring ett år. Därefter anförs att särskilda omständigheter, främst

¹¹⁰ Prop. 1987/88:120 s. 97 f.

den tilltalades ungdom enligt 29 kap. 7 § BrB, ska beaktas vid straffmätningen, vilket gör att unga ska dömas till ett lindrigare straff än vad som motiveras av straffvärdet. Slutligen anförs att då ”bör 150 timmars ungdomstjänst kunna användas för brott med ett straffvärde, efter beaktande av nämnda särskilda omständigheter, på omkring sex månaders fängelse.”

De konsekvenser av anvisningarna i förarbetena som HD pekar på i sitt avgörande torde ha varit de av lagstiftaren avsedda. Uppenbarligen var det centrala att inte alltför allvarliga brott (dvs. med alltför högt straffvärde) skulle kunna föranleda ungdomstjänst. Det får den effekten att inte hela skalan upp till 150 timmar går att använda på de yngsta lagöverträdarna. Huruvida det är en mer oönskad konsekvens än att ungdomstjänst kan användas för brott med straffvärden som överstiger två års fängelse (exempelvis våldtäkt och mordbrand), kan man ha olika uppfattningar om. Uppenbarligen var begränsningen i förhållande till mer allvarliga brott den viktigaste för lagstiftaren, såsom det uttrycktes i förarbetena.

Efter HD:s avgörande har praxis blivit sådan att ett straffmätningensvärde om fängelse sex månader utgör en övre gräns för när ungdomstjänst kan anses tillräckligt ingripande.¹¹¹

Utifrån principiella och systematiska utgångspunkter framstår det som önskvärt att hela skalan för antalet timmar ungdomstjänst är tillämplig, oberoende av gärningsmannens ålder. HD:s tillämpning överensstämmer också med hur presumtionen för fängelse i 30 kap, 4 § BrB ska tillämpas för lagöverträdare under 21 år. I NJA 2000 s. 314 har HD slagit fast att presumtionen för fängelse vid straffvärden om ett år eller därutöver inte kan anses vara tillämplig i de fall straffet skulle bestämmas till under ett år med tillämpning av 29 kap.7 §. I det fallet motiverar HD ställningstagandet med att det framstår som ”naturligt” att fängelsepresumtionen inte ska gälla om fängelsestraffet pga. ungdomsreduktionen skulle sättas under ett år och att bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB är ”uttryck för samma slags restriktivitet som ligger till grund för de i 30 kap.5 § BrB föreskrivna allmänna begränsningarna beträffande användningen av fängelsestraff för unga”.

Den allmänna ambitionen att hålla ned fängelsestraffen kan således motivera att ungdomsreduktionen får genomslag även vid bedömningen av när presumtionen för fängelse pga. högt straff-

¹¹¹ Det framgår både av orefererad praxis som av diskussioner vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnade den 23 september 2010.

värde blir tillämplig. Möjligen kan man anföra att det inte är lika starka skäl som talar för att låta straffmättningsvärdet avgöra tillämpningsområdet för ungdomstjänst. Att ungdomstjänst inte blir tillämplig pga. att påföljden inte är tillräckligt ingripande innebär ju inte i första hand att påföljden bestäms till fängelse (vilket ju förutsätter synnerliga skäl) utan i stället att någon annan icke frihetsberövande påföljd bör väljas.

Det går sålunda att konstatera – som en del av den utvärdering vi ska göra av 2007 års reform – att praxis gällande ungdomstjänstens tillämpningsområde rimligen måste anses ha blivit en annan än vad lagstiftaren avsåg.

Det finns anledning att överväga hur man ska förhålla sig till denna utveckling. Vår bedömning blir dock att det inte finns anledning att föreslå ändringar som innebär att den praxis som har utvecklats ändras. HD har utifrån 2007 års reform gjort den bedömningen att ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande påföljd vid straffmättningsvärden upp till sex månader. Utredningen har i kontakter med rättsväsendets aktörer inte stött på några större invändningar mot att praxis har utvecklats på det sättet. Det kan därtill konstateras att våra direktiv – som antogs två år efter HD:s avgörande – inte pekar särskilt på att utvecklingen på detta område har tagit en något annan väg än vad lagstiftaren avsåg. Vi gör därför inga vidare överväganden om denna praxis bör ändras eller på vilket sätt det i så fall skulle kunna ske.

Även om praxis innebär att ungdomstjänst anses tillräckligt ingripande vid brott med straffmättningsvärden upp till cirka sex månader, kan det ifrågasättas om detta i vissa fall är den mest lämpliga påföljden vid allvarlig brottslighet. Bakgrunden till så pass allvarlig brottslighet som det då är fråga om, utgörs ofta av en omfattande social och/eller personlig problematik. Att detta i betydande omfattning även gäller sådana unga lagöverträdare som har dömts till ungdomstjänst, har lyfts fram vid kontakter som utredningen har haft med bl.a. socialsekreterare. Avsaknaden av annat alternativ än ungdomstjänst till ungdomsvård (vars tillämpningsområde grundas i socialtjänstens bedömning) kan därför bli särskilt bekymmersam när det är fråga om allvarlig brottslighet. Särskilt vid så höga straffvärden kan bristen på alternativ till ungdomstjänst framstå som besvärlig, när det inte är möjligt att döma ut en tillräckligt ingripande ungdomsvård. Vi återkommer i avsnitt 27.7.3 med ett förslag om att införa en ny påföljd benämnd

kontaktskyldighet för unga som i vissa fall ska kunna tillämpas i stället för ungdomstjänst eller ungdomsvård.

24.4.4 Valet av arbetsgivare bör kunna göras utifrån de lokala förhållandena

Vår bedömning: Att det skiftar mellan olika kommuner huruvida det i första hand anlitas offentliga, ideella eller privata arbetsgivare vid verkställigheten av ungdomstjänst utgör inte något problem. Det är därtill förmodligen en nödvändighet för att verkställigheten ska kunna fungera utifrån de lokala förhållandena.

Det är viktigt att kommunen väljer lämpliga handledare för dem som döms till ungdomstjänst och att handledarna får utbildning och stöd före och under verkställigheten.

Det finns skäl för Socialstyrelsen att ge mer strukturerade och praktiskt användbara allmänna råd eller annan vägledning gällande lämplighetsbedömning och kompetensutveckling hos handledarna.

Bakgrund

I 32 kap. 2 § BrB föreskrivs att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete. I SoL och SoF anges bl.a. att socialnämnden ska utse en handledare för den unge. Lagstiftningen ger dock ingen närmare vägledning om var arbetet ska utföras och om det finns några särskilda krav på valet av arbetsgivare.

När ungdomstjänst först infördes som förstärkningspåföljd till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform, berördes inte närmare valet av arbetsgivare och arbetsplats för den dömda. Det anfördes dock att ungdomstjänsten i huvudsak kunde utformas med samhällstjänsten som förebild.

När samhällstjänst tio år dessförinnan hade introducerats i påföljdssystemet – först som en försöksverksamhet och endast i kombination med skyddstillsyn – hade det gjorts vissa uttalanden i förarbetena om valet av arbetsuppgifter.¹¹² Det anfördes sålunda i det sammanhanget att det är viktigt att valet av arbetsuppgifter sker

¹¹² Prop. 1989/90:7 s. 27.

så att den dömda inte uppfattar samhällstjänsten som förnedrande eller integritetskränkande. Inte heller får – såsom det anfördes i allmänmotiveringen – samhällstjänsten uppfattas som att den innebär att oavlönad arbetskraft ställs till den reguljära arbetsmarknadens förfogande. De arbetsuppgifter som väljs för samhällstjänst bör därför enligt förarbetena så långt det är möjligt vara av den arten att de normalt inte utförs av anställda. Enligt departementschefen kan det ligga ett särskilt värde i att förlägga samhällstjänsten till någon form av ideell verksamhet.

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd genom 2007 års reform uttalade sig regeringen om vilka arbetsuppgifter ungdomstjänsten kan bestå av. Enligt förarbetena bör det även i fortsättningen vara ambitionen att ungdomstjänsten ska bestå av meningsfulla arbetsuppgifter.¹¹³ Frågan om vilka arbetsplatser som kan bli aktuella är enligt förarbetena naturligtvis till stor del abhängig de lokala förhållandena. Det anfördes vidare att ”hittills har” kommunal verksamhet och olika ideella föreningar, trossamfund och andra liknande verksamheter som inte har kommersiella syften varit aktuella. Även statlig verksamhet kan enligt allmänmotiveringen komma i fråga. Om det uppstår svårigheter att hitta lämpliga arbetsplatser kan man även enligt regeringen tänka sig att kommunen i egen regi anordnar lämpligt arbete. I förarbetena nämndes inte privata företag som ett alternativ, men heller inte något som är uteslutet. I förarbetena anfördes vidare att brottslighetens karaktär bör beaktas vid placeringen av de dömda och att restriktivitet således bör iaktas när det gäller att placera unga som dömts till ungdomstjänst inom verksamheter som avser vård eller omsorg, särskilt av barn och äldre.¹¹⁴

I Socialstyrelsens handbok för hanteringen av unga lagöverträdare anges att det inte finns några formella hinder mot att anlita privata arbetsgivare för ungdomstjänstplatser.¹¹⁵

Brå:s utvärdering

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform studerat vilka typer arbetsplatser som används till ungdomstjänsten.¹¹⁶ I en enkätfråga till samtliga kommuner svarade nästan hälften att de i första hand

¹¹³ Prop. 2005/06:165 s. 67.

¹¹⁴ A. prop. s. 68.

¹¹⁵ Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 104.

¹¹⁶ Brå-rapport 2011:10 s. 59 ff.

använder sig av kommunala, landstingskommunala och statliga arbetsplatser. Drygt 20 procent av kommunerna angav att de i första hand använder sig av privata arbetsplatser. Närmare en tredjedel angav att främst platser inom ideell verksamhet utnyttjas. Av undersökningen framgår också att större kommuner i högre utsträckning än mindre använder privata arbetsgivare för ungdomstjänst.

Genom samtal med representanter för socialtjänsten i olika kommuner i utvärderingen har Brå tagit del av argument både för och emot privata arbetsplatser. De som i stor utsträckning använder privata företag har framfört att det är lättast att få tag på privata arbetsplatser och att det på sådana är mer tydliga arbetsuppgifter. Vidare har det framförts att de privata arbetsplatserna i större utsträckning än övriga kan leda till fortsatt jobb för den unge efteråt. De kommuner som försöker undvika privata arbetsplatser har betonat ungdomstjänstens innebörd för den unge – att ”återbetala en skuld” till samhället och att det blir mindre tydligt om det är en privat arbetsgivare. Detta har av vissa angivits som skäl att främst försöka använda ideellt drivna arbetsplatser. Någon har till Brå angett att privata arbetsplatser helst undviks eftersom den unge där kan känna sig utnyttjad om han eller hon arbetar sida vid sida med ungdomar som får lön för sitt arbete.

Valet av arbetsgivare bör kunna göras efter de lokala förutsättningarna

Av Brå:s utvärdering framgår – som beskrivs ovan – att det varierar mellan olika kommuner vad gäller vilken typ av arbetsgivare som i första hand anlitas vid ungdomstjänst. Att inriktningen mot offentliga, privata eller ideella arbetsgivare är olika beror säkerligen delvis på vilken inställning det finns i olika kommuner i fråga om vad som är lämpligast, såsom framgår av de synpunkter Brå inhämtat. Av minst lika stor betydelse är sannolikt tillgången på lämpliga arbetsplatser i olika kommuner. Att andelen privata respektive offentliga arbetsgivare skiftar beroende på kommunernas storlek, låter sig förmodligen förklaras av tillgången till olika arbetsplatser snarare än av den principiella inställningen hos socialtjänsten i de olika kommunerna.

Att det i stor utsträckning anlitas privata arbetsgivare vid ungdomstjänst är knappast något som lagstiftaren – utifrån vad som uttalades i förarbetena – hade förutsett. Samtidigt är en sådan

tillämpning inte i strid med lagstiftningen eller dess förarbeten. Vi kan inte se att det i sig utgör något problem att det i stor utsträckning anlitas privata arbetsgivare. Som anförts till Brå av vissa kommuner kan det ofta bli fråga om tydliga arbetsuppgifter. Att den unge får inblickar i hur en vanlig arbetsplats fungerar och har möjlighet att skaffa sig erfarenheter och kontakter som kan underlätta möjligheterna att själv komma in på arbetsmarknaden, är positiva effekter som i vissa fall kan minska risken för återfall i brott. Med hänsyn särskilt till att det är fråga om unga personer – i de flesta fall utan särskilda kvalifikationer – och oftast ett begränsat antal timmar som ska utföras, ser vi inga risker att verkställigheten av ungdomstjänst skulle innebära att den reguljära arbetsmarknaden tillhandahålls oavlönad arbetskraft.

Med detta sagt vill vi dock understryka att ungdomstjänst som utförs hos en offentlig arbetsgivare eller på en ideellt driven arbetsplats kan vara lika välfungerande och adekvat såsom verkställighetsform.

Att verkställigheten i detta avseende ser så pass olika ut i olika kommuner kan övervägas utifrån det allmänna önskemålet som finns om likabehandling och likformighet gällande straffrättsliga påföljder.

Gällande vissa frågor anser vi att de olikheter som framgår av Brå:s rapport innebär att det behövs en mer detaljerad lagstiftning och tydligare riktlinjer för kommunerna. Vad gäller valet av arbetsgivare kan det dock enligt vår mening inte upprätthållas något krav på likabehandling. För det första blir ingripandenivån tillräckligt likformig oavsett arbetsgivare, beroende på att timantalet bestäms utifrån straffvärdet. För det andra är det ett starkt egenvärde att ungdomstjänsten kommer igång kort tid efter domen. I avsnitt 24.4.5 nedan utvecklar vi denna fråga och föreslår en tidsgräns när ungdomstjänst senast ska ha kommit igång. För att de olika kommunerna ska ha möjlighet att hitta arbetsplatser inom en godtagbar tid, måste enligt vår bedömning ungdomstjänstens utformning i detta avseende vara beroende på de lokala förhållandena och tillgången på tänkbara platser på olika delar av arbetsmarknaden och inom ideella föreningar. De skillnader som finns mellan olika kommuner gällande typen av arbetsplats bör därför inte påkalla några åtgärder från lagstiftarens eller Socialstyrelsens sida.

Vi föreslår i avsnitt 9.5.6 – i våra överväganden gällande vuxna lagöverträdare – att ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med samhällstjänst som tilläggsstraff. I avsnitt 11.5.7 gör vi den bedöm-

ningen att privata arbetsgivare även ska kunna anlitas framöver vid verkställighet av samhällstjänst.

Valet av handledare är av central betydelse

Vi har ovan anført att typen av arbetsplats kan variera och att goda effekter för den unge går att utvinna oavsett om det är en offentlig, ideell eller privat arbetsgivare. I detta sammanhang kan det finnas anledning att lyfta fram att valet av arbetsgivare inte desto mindre måste ske noggrant och att det valet avgör hur meningsfullt och måhända även brottsförebyggande som innehållet i verkställigheten blir. Av större betydelse än typen av arbetsplats blir då enligt vår mening vem som är den unges handledare och överhuvudtaget vilken kultur det är på arbetsplatsen.

I förarbetena till 2007 års reform lyftes det fram vikten av att den unge, som ofta saknar eller har liten erfarenhet av arbetslivet, får någon form av stöd på arbetsplatsen där ungdomstjänsten ska utföras.¹¹⁷ Att det finns en handledare på arbetsplatsen kan enligt förarbetena stärka ungdomstjänstens vägledande funktion. Det föreskrevs genom 2007 års reform i 5 kap. 1 b § SoL att socialnämnden ska utse en handledare för den unge. Regeringen anförde också i allmänmotiveringen att behovet av stöd till kommunerna när det gäller frågor om handledare lämpligen kunde tillgodoses genom regler i förordning eller allmänna råd. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller unga lagöverträdare anges vissa allmänna krav som bör ställas på arbetsplatsen, bl.a. att den unge kan beredas meningsfulla arbetsuppgifter och att den unge kan få det stöd han eller hon behöver.¹¹⁸ Gällande handledaren anges att socialnämnden ska göra en lämplighetsbedömning av denne, att ett utdrag ur belastningsregistret bör begäras och att kontakt bör tas med eventuella referenspersoner. I Socialstyrelsens handbok för hanteringen av unga lagöverträdare behandlas fråga om handledare.¹¹⁹ Det lyfts fram i allmänna ordalag i handboken att det är viktigt att handledaren får stöd och utbildning, bl.a. att det kan ordnas lokala och regionala introduktionsutbildningar.

¹¹⁷ Prop. 2005/06:165 s. 69.

¹¹⁸ SOSFS 2008:30.

¹¹⁹ Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 105 f.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i¹²⁰, behandlades i gruppdiskussioner frågan om hur matchningen bör ske för att välja rätt arbetsplats för den unge. I den diskussionen lyftes handledarens egenskaper, kompetens och engagemang fram som viktiga beståndsdelar. I diskussionen om rekrytering av arbetsplatser anfördes vikten av information och utbildning, tydlig struktur för vad handledaruppdraget går ut på samt regelbunden kontakt under verkställigheten och uppföljning efter verkställighetens slut.

Handledarens roll är central för att ungdomstjänsten ska bli en verkningsfull påföljd som kan påverka i positiv riktning. Ett minimikrav är givetvis att handledaren kan fungera som ett stöd för den unge och göra att verkställigheten blir ordnad och trygg. De unga som döms till ungdomstjänst har ibland begränsade kontakter med vuxenvärlden utanför familjesfären och skolan. En handledare med de rätta kvalifikationerna kan fungera som en god förebild för den unge. På samma sätt kan en olämplig handledare komma att utöva en negativ påverkan på den unge. I de flesta fall är det säkerligen lämpliga personer som väljs ut som handledare. Med hänsyn till vikten av att handledaren är lämplig och har tillräckliga kunskaper och kvalifikationer, finns det anledning att lyfta fram denna fråga ytterligare. För att säkerställa att detta sker över hela landet finns det skäl för Socialstyrelsen att ge mer strukturerade och praktiskt användbara allmänna råd eller annan vägledning gällande lämplighetsbedömning och kompetensutveckling hos handledarna. Detta är också en fråga som det finns anledning att uppmärksamma även fortsättningsvis i utbildning och samverkan mellan olika kommuner.

24.4.5 Verkställighetstiden för ungdomstjänst bör vara mer enhetlig

Våra förslag: Kommunen ska även fortsättningsvis sörja för att ungdomstjänst kan börja verkställas så snart det kan ske, oberoende av om domen vunnit laga kraft eller inte.

Ungdomstjänst ska börja verkställas senast två månader från det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot.

¹²⁰ Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

Om det inte finns särskilda skäl däremot ska ungdomstjänst som längst verkställas under en period av sex månader. Verkställighetstiden ska därutöver så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar.

Väntetiden för att påbörja verkställighet av ungdomstjänst

I 5 kap. 1 b § SoL anges att kommunen ska sörja för att påföljden ungdomstjänst kan verkställas så snart det kan ske. I förarbetena anges att detta är viktigt och torde göra det tydligare för den unge att ungdomstjänsten utgör en reaktion på brottet.¹²¹ Det sägs dock inget närmare i förarbetena om *hur snart* efter domen som ungdomstjänst senast bör inledas, utan regeringen anförde tvärtom att det inte behövdes någon ytterligare reglering om när verkställigheten skulle ske. I lagstiftningen finns däremot bestämmelser som kan sägas reglera när påföljden senast kan börja verkställas. Enligt 35 kap. 11 § BrB bortfaller ungdomstjänst, om verkställigheten inte påbörjats innan fem år förflutit från det att domen vann laga kraft (s.k. påföljdspreskription). Redan dessförinnan kan emellertid en icke verkställd ungdomstjänst bytas ut mot en annan påföljd genom undanröjande. Om en dom på ungdomsvård inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid, kan rätten enligt 32 kap. 4 § BrB på talan av åklagare undanröja påföljden och bestämma ny påföljd för brottet.

Dessa bestämmelser ger dock ingen vägledning om vad som kan anses utgöra en godtagbar väntetid innan påföljden börjar verkställas. Inte heller i Socialstyrelsens allmänna råd finns några riktlinjer när ungdomstjänsten senast bör eller måste påbörjas. I Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare anges – med hänvisning till det allmänna skyndsamhetskravet – att socialnämnden så snart tingsrätten har meddelat dom bör komma överens med den unge om när han eller hon ska påbörja ungdomstjänsten och att socialtjänsten inte behöver avvakta en lagkraftvunnen dom.¹²² Som en jämförelse kan nämnas att det i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder anges att verkställighet av en föreskrift om samhällstjänst normalt bör påbörjas

¹²¹ Prop. 2005/06:165 s. 68.

¹²² Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 99.

inom åtta veckor efter det att domen blivit verkställbar mot den dömden.¹²³

Brå:s utvärdering

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform studerat – genom uppföljningen av de utvalda domarna på ungdomstjänst – hur snart ungdomstjänst börjar verkställas efter det att domen vunnit laga kraft.¹²⁴ Studien visar att hälften av de studerade ungdomar som dömdes till ungdomstjänst 2008 hade påbörjat sin ungdomstjänst inom åtta veckor från lagakraftvunnen dom. För en fjärdedel av ungdomarna inleddes ungdomstjänsten först efter två till fyra månader och ytterligare tolv procent av ungdomarna inledde sin ungdomstjänst mellan fyra och sex månader efter lagakraftvunnen dom. Mediantiden mellan lagakraftvunnen dom och verkställighetsstart var enligt studien 60 dagar för dem som dömts till endast ungdomstjänst och 56 dagar för dem som dömts till en kombinationspåföljd.

Ungdomstjänst ska börja verkställas senast två månader från det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot

Som anförts i många sammanhang är det av central betydelse att det sker en snabb reaktion på brott som begåtts av unga lagöverträdare. Det gäller inte bara tiden från brottet fram till huvudförhandlingen. Att verkställigheten av påföljden sker i nära anslutning till domen är även det av betydelse, så att det blir tydligt för den unge att det är fråga om en reaktion på brottet. Påföljdssystemet blir därtill mer tydligt och konsekvent och de insatser som görs i form av påverkan och gränssättning framstår som mer meningsfulla om det inte har gått någon längre tid från brottet begåtts till dess att påföljden börjar verkställas.

Enligt vår mening är det från dessa utgångspunkter olämpligt om det dröjer någon längre tid innan den unge börjar fullgöra ungdomstjänsten. Det är därtill lämpligt att det sätts upp ett nationellt mått som gör att det undviks regionala skillnader med långa väntetider i vissa fall. Även fortsättningsvis bör kommunen sörja

¹²³ KVFS 2011:5.

¹²⁴ Brå-rapport 2011:10 s. 57 f.

för att ungdomstjänsten verkställs så snart det kan ske. Som en frist kan det enligt vår bedömning vara lämpligt att ange att det inte ska gå mer än åtta veckor efter en lagakraftvunnen dom innan påföljden börjar verkställas. Visserligen utgör det inte i dag något hinder mot påbörjad verkställighet att domen inte har vunnit laga kraft. Någon ändring av detta bör inte göras. Det kan dock antas att verkställigheten i praktiken brukar anstå om den unge överklagar eller meddelar att han eller hon avser att överklaga domen. Att detta är den sedvanliga ordningen har uppgivits entydigt vid de kontakter vi har haft med socialsekreterare. En mer generellt giltig frist bör enligt vår mening under alla förhållanden räknas från tidpunkten för en lagakraftvunnen dom.

Att verkställigheten drar ut på tiden kan ha flera orsaker. Det kan exempelvis föreligga allmänna svårigheter i en viss kommun att få fram arbetsplatser. Den kan därtill finnas särskilda omständigheter rörande den unge som gör det svårt för socialtjänsten att få fram en lämplig arbetsplats. Som framgår av Brå:s rapport är det redan i dag möjligt att få fram platser inom en rimlig tid i en mycket stor del av ärendena. Att det tar längre tid i andra fall torde inte sällan bero på avsaknaden av tydliga riktlinjer, vilket lämnat det fritt i olika kommuner att avgöra vad som kan vara en rimlig tid innan verkställigheten påbörjas. Om det finns en tydlig måttstock i detta avseende kan det förväntas att kommunerna i större utsträckning planerar verksamheten och söker platser utifrån givna tidsramar.

De särskilda svårigheter kopplade till den unges personliga förhållanden som kan finnas gör att det knappast kan ställas upp någon obligatorisk regel om att verkställigheten alltid måste påbörjas inom viss tid. I stället föreslår vi att det ställs upp en tydlig huvudregel i SoL att ungdomstjänst ska börja verkställas senast inom två månader efter det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar däremot. I författningskommentaren till 5 kap. 1 b § SoL utvecklas närmare vad som kan utgöra sådana särskilda skäl.

Avtjänandetakten för ungdomstjänst

En fråga som delvis hänger samman med väntetiden för att påbörja ungdomstjänsten men som samtidigt går att särskilja från den frågan är *avtjänandetakten*, det vill säga under hur många veckor eller månader som ungdomstjänsttimmarna arbetas av.

I dag saknas det någon närmare reglering gällande avtjänandetakten. I 5 kap. 1 § SoL anges att socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst i en arbetsplan och utse en handledare för den unge. I SoF anges därutöver att en arbetsplan för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om bl.a. vilka arbetstider som ska gälla och det lägsta och det högsta antalet timmar som den dömda har att fullgöra per vecka eller månad. I förarbetena anges att det är en självklarhet att ungdomstjänsten måste vara strukturerad och anpassad till den unges individuella förhållanden. Socialtjänsten bör därför enligt regeringen upprätta en arbetsplan som ram för utformningen i det enskilda fallet. I planen bör anges vad ungdomstjänsten ska bestå i och när den ska utföras samt övriga villkor som kan förekomma. Enligt regeringen borde dock närmare bestämmelser om arbetsplanen inte ges i lag. Det är enligt förarbetena i stället en fråga som, om det behövs, torde vara lämplig att ge vägledning om genom förordning eller allmänna råd.¹²⁵

I Socialstyrelsens allmänna råd ges emellertid inga anvisningar om hur avtjänandetakten ska vara. Som jämförelse kan nämnas att samhällstjänst, enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder, ska verkställas i proportion till det alternativa fängelsestraff som angetts i domen. Vidare anges beträffande samhällstjänst att varje arbetspass normalt ska motsvara fyra timmar. Om det finns särskilda skäl kan perioden då samhällstjänst utförs och arbetspassens längd förkortas eller förlängas, varvid ett arbetspass får förlängas till högst åtta timmar. I Socialstyrelsens handbok gällande unga lagöverträdare ges viss vägledning. Det anges att den takt som ungdomstjänsten ska verkställas och omfattningen av varje arbetspass får bestämmas efter en bedömning från fall till fall. Det anges vidare att avtjänandetakten bör relateras till antal timmar som den totalt omfattar samt när den är tänkt att utföras, t.ex. efter skol- och arbetsdagens slut eller på helger och kvällar.¹²⁶

¹²⁵ Prop. 2005/06:165 s. 69.

¹²⁶ Barn och unga som begår brott – Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2009, s. 102.

Brå:s utvärdering

Brå har i sin utvärdering av 2007 års reform – genom uppföljning av de utvalda ungdomstjänstområdena – även studerat avtjänandetakten.¹²⁷ Enligt rapporten uppgår medianantalet veckor under vilka ungdomarna avtjänar sin ungdomstjänst till elva veckor. Medianantalet utdömda timmar är 30, vilket ger ett genomsnitt på tre timmar i veckan. Enligt studien är dock variationen stor gällande avtjänandetakten för ungdomstjänsten; från 20 timmar på två dagar till 35 timmar på 83 veckor. Enligt rapporten är inte sambandet mellan antalet utdömda timmar och avtjänandetiden särskilt starkt. I materialet som Brå studerat finns det ett antal exempel på såväl ett mindre antal timmar ungdomstjänst som verkställs under en förhållandevis lång tidsperiod som ett stort antal timmar som verkställs under en kort period.

Om det inte finns särskilda skäl däremot ska ungdomstjänst som längst verkställas under en period av sex månader. Verkställighetstiden ska därutöver så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar

Avtjänandetakten har enligt vår mening betydelse eftersom den påverkar hur ingripande påföljden ungdomstjänst blir. Om ett stort antal timmar ska avtjänas varje vecka kan påföljden uppfattas som mycket ingripande. Å andra sidan kan det vara betungande om det tar lång tid innan påföljden till fullo är verkställd. Kravet på likabehandling gör det också önskvärt med en mer likformig avtjänandetakten, oberoende av i vilken kommun ungdomstjänsten verkställs. Det är därtill en trovärdighetsfråga att inte avtjänandet utsträcks och verkställigheten av påföljden sålunda drar ut på tiden på ett orimligt sätt.

Av Brå:s utvärdering framgår att det i dag inte finns någon enhetlighet gällande avtjänandetakten. Brå anför i rapporten att nationella riktlinjer skulle kunna ge vägledning om godtagbara verkställighetslängder och på så sätt skapa en mer likartad tillämpning av ungdomstjänst över landet.¹²⁸ Mot detta ska ställas att det är nödvändigt med en viss flexibilitet. Det behövs dels för att olika typer av arbetsplatser ska kunna ställa upp som arbetsgivare för ungdomstjänst. I vissa kommuner kan det vara svårt att hitta

¹²⁷ Brå-rapport 2011:10 s. 65.

¹²⁸ Brå-rapport 2011:10 s. 11.

arbetsgivare som tar emot unga för verkställighet av ungdomstjänst och där kan svårigheterna öka ytterligare om det inte finns viss flexibilitet när det gäller intensiteten i avtjänandet. Dels behövs det för att ungdomstjänsten ska kunna anpassas till den unges skolgång eller i vissa fall arbete.

Enligt vår mening bör det gå att finna en ordning där det ges tydligare riktlinjer än i dag för socialnämnden vid upprättande av arbetsplanen, utan att det blir en detaljreglering som försvårar verkställigheten eller innebär merkostnader för kommunerna. Vad gäller eventuella praktiska invändningar kan anföras att det redan är möjligt att ha en likformig avtjänandetakt vid verkställigheten av samhällstjänst.

Ett lämpligt avstamp för sådana överväganden är hur lång tid det som längst normalt bör ta att avtjäna ungdomstjänst. En rimlig måttstock kan då enligt vår mening vara sex månader. Ungdomstjänst ska som mest kunna tillämpas för brott som skulle ha föranlett sex månaders fängelse om fängelse hade valts som påföljd (dvs. straffmättningsvärdet). Även i övrigt måste det anses vara en för utdragen verkställighet om den överstiger sex månader och börjar närma sig ett år. Det bör därför ställas upp en grundregel att ungdomstjänst som längst ska verkställas under en period av sex månader. Om det är fråga om maximiantalet timmar (dvs. 150) blir då avtjänandetakten i genomsnitt 25 timmar i månaden. Enligt vår mening bör endast domar på ett stort antal timmar – överstigande 100 – kunna verkställas under så lång tid som sex månader. I övrigt bör verkställighetstiden så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar. Om ungdomstjänsten verkställs med omkring 20–25 timmar i månaden uppnås en rimlig fördelning och en rimlig relation mellan domar på få och domar på många timmars ungdomstjänst. Vi föreslår därför att det föreskrivs i SoL att ungdomstjänst, om det inte finns särskilda skäl däremot, som längst ska verkställas under en period om sex månader samt att verkställighetstiden därutöver så långt möjligt ska anpassas till antalet utdömda timmar.

I kontakter som utredningen har haft med socialsekreterare har det framförts att ett bestämt tidsmått skulle försvåra möjligheterna att anpassa verkställigheten till de tidpunkter när det passar bäst för den unge i det enskilda fallet, exempelvis koncentrera den till lov eller helger för att inte störa skolgången eller för att det blir mest lätthanterligt för den unge och dennes familj. Utifrån syftet att avtjänandetakten ska bli mer enhetlig oberoende av var ungdomstjänsten verkställs, minskar givetvis utrymmet för en sådan indivi-

duell anpassning. Om det behövs en annan avtjänandetakt för att skolgången ska fungera eller för att andra viktiga intressen inte ska behöva sättas åt sidan, kan det dock anses finnas särskilda skäl att tillämpa en glesare eller annorlunda disponerad avtjänandetakt. Vidare har det framförts från socialsekreterare att det kan finnas svårigheter att hinna med de allra mest omfattande ungdomstjänstpåföljderna – uppemot 150 timmar – under en period av sex månader. På samma sätt kan praktiska problem innebära att det finns särskilda skäl att frångå detta mått och då även använda sig av mer än sex månader för verkställigheten.

I författningskommentaren till 5 kap. 1 b § SoL anger vi närmare hur verkställighetstiden bör kunna utformas för att det ska bli en rimlig avtjänandetakt och vad som kan anses utgöra särskilda skäl att föreskriva en annan avtjänandetakt. Socialstyrelsen bör i föreskrifter eller allmänna råd precisera tillämpningen så att den så långt möjligt blir enhetlig över landet.

24.4.6 Den särskilt anordnade verksamheten bör vara mer enhetlig

Våra förslag: En mindre del av ungdomstjänsten ska utgöras av annan särskild anordnad verksamhet än oavlönat arbete.

Den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla vägledande inslag som särskilt syftar till att avhålla den unge från att återfalla i brott.

Att ungdomstjänsten alltid ska innehålla sådana inslag ska förtydligas i socialtjänstlagen (2001:453).

Vår bedömning: Socialstyrelsen bör verka för en större enhetlighet och en bättre kvalitet i den särskilt anordnade verksamheten.

Bakgrund

I 32 kap. 2 § BrB föreskrivs att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet.

Redan när ungdomstjänst introducerades som en tilläggsstraff till överlämnandepåföljden genom 1999 års reform föreskrevs

att ungdomstjänsten kunde bestå i annan särskilt anordnad verksamhet än oavlönat arbete. Enligt den lagstiftning som då infördes innebar ungdomstjänst en föreskrift om att den tilltalade skulle utföra oavlönat arbete *eller* delta i annan särskilt anordnad verksamhet. I förarbetena anfördes att den allmänt accepterade uppfattningen att unga lagöverträdare ska särbehandlas i straffrättshänseende borde få visst genomslag även i fråga om ungdomstjänst. Med hänsyn till att det i första hand är fråga om unga personer som kan antas ha ett särskilt behov av fostran och vägledning, borde det enligt regeringen vara möjligt att låta ungdomstjänsten bestå i att den dömda skulle delta i olika former av program eller utbildning i angelägna frågor. Det viktiga enligt förarbetena var att den unge ges tillfälle att skaffa sig erfarenhet av samhällsnyttig verksamhet tillsammans med andra människor som inte ingår i den unges vanliga umgänge.¹²⁹

Den nuvarande ordningen – såväl när ungdomstjänst utgör en tilläggsanktion till ungdomsvård som när den utgör en självständig påföljd – är att påföljden ska bestå av oavlönat arbete *och* annan särskilt anordnad verksamhet. Ungdomsbrottsutredningen, vars förslag 2007 års reform grundade sig på, var av den uppfattningen att tyngdpunkten i ungdomstjänst borde ligga på oavlönat arbete. De moment som skulle ingå i den särskilt anordnade verksamheten borde enligt utredningen kunna fylla ett mindre antal av de utdömda ungdomstjänststimmarna. Utredningen anförde vidare att en del av den särskilda programverksamhet som tidigare hade använts av kommunerna vid verkställigheten inte skulle kunna utgöra en del av ungdomstjänstens innehåll i framtiden, men att sådant i stället skulle kunna ingå i ett ungdomskontrakt vid ungdomsvård.¹³⁰

Regeringen anslöt sig till utredningens förslag gällande utformningen av ungdomstjänst och balansen mellan oavlönat arbete och annan särskilt anordnad verksamhet.¹³¹ Regeringen anförde att många unga som begår brott torde vara hjälpta av såväl gränssättning som vägledning i olika frågor, även om de inte har något uttalat vårdbehov. Ungdomstjänst borde därför ha en gränssättande funktion men borde även i viss mån kunna fylla en vägledande roll. Enligt regeringen borde ungdomstjänst utöver det oavlönade arbetet även innehålla annan särskilt anordnad verksamhet. Det närmare innehållet bestäms enligt förarbetena av kommunen. Enligt

¹²⁹ Prop. 1997/98:96 s. 150.

¹³⁰ SOU 2004:122 s. 358 f.

¹³¹ Prop. 2005/06:165 s. 67.

regeringens mening var det dock lämpligt att däri ingår moment som innebär att socialtjänsten klargör villkoren för ungdomstjänsten för den unge samt ger honom eller henne möjligheter att reflektera över sin livssituation och diskutera de brott han eller hon begått. Därutöver kan ungdomstjänst enligt regeringen innefatta ett avslutande samtal mellan socialtjänstens representant och den unge samt, om möjligt, den unges vårdnadshavare och någon på arbetsplatsen. Därigenom kan den unge få återkoppling rörande hur ungdomstjänsten har genomförts. Nämda moment borde enligt regeringen fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst. I författningskommentaren angavs därutöver att det är möjligt att vid behov fylla ungdomstjänsten med t.ex. olika former av program. Till skillnad mot tidigare skulle det dock inte vara möjligt att ungdomstjänst enbart består av sådan verksamhet. Utgångspunkten borde enligt kommentaren vara att den särskilt anordnade verksamheten utgör en mindre del av ungdomstjänsten.¹³² Utöver vad som sägs i 32 kap. 2 § BrB om att den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet, anges i 5 kap. 1 d § SoF att arbetsplanen för ungdomstjänst ska innehålla uppgifter om innehållet i och omfattningen av annan särskild anordnad verksamhet.

Brå:s utvärdering m.m.

Brå:s utvärdering av 2007 års reform ger ingen entydig bild av hur den särskilt anordnade verksamheten fungerar i de olika kommunerna.¹³³ Av enkäten till samtliga kommuner framgår att tre fjärdedelar av kommunerna har program som vid ungdomstjänst kan användas som komplement till det oavlönade arbetet. Drygt hälften av kommunerna har angett alternativet samtalskontakt, varav en del av dem anger att de både har program och samtalskontakt som alternativ. Sju procent av kommunerna har antingen bara ett inledande och/eller avslutande samtal efter det oavlönade arbetet eller har inte angivit något alternativ alls.

Uppföljningen av det särskilda urvalet av domar i Brå:s utvärdering talar för att en betydligt lägre andel av de ungdomstjänstdömda genomgår någon särskilt anordnad verksamhet, jämfört med vad som framgår i enkätundersökningen. Enligt den studien

¹³² A. prop. s. 131.

¹³³ Brå-rapport 2011:10 s. 61 ff.

hade en fjärdedel av de ungdomstjänstdömda enbart varit på en arbetsplats, dvs. inte fått någon annan insats. En dryg tiondel hade endast haft ett inledande eller avslutande samtal med socialtjänsten. Det innebär att fyra av tio ungdomar enligt studien inte fick någon egentlig särskilt anordnad verksamhet. Knappt hälften av ungdomarna hade fått delta i ett påverkansprogram som särskilt anordnad verksamhet och en dryg tiondel har haft en samtalskontakt.

Studien visar därutöver att den särskilt anordnade verksamheten oftast är på fem timmar och relativt ofta på tio timmar. Då det genomsnittliga antalet utdömda timmar är 30 utgör den särskilt anordnade verksamheten i genomsnitt ungefär en sjättedel av verkställighetslängden.

Vid seminariet för socialsekreterare som utredningen anordnade¹³⁴ framfördes att det skulle vara önskvärt med en större nationell samordning gällande vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla. I vissa kommuner är det ett medvetet val att tydligt försöka särskilja ungdomsvård från ungdomstjänst genom att den särskilt anordnade verksamheten endast avser en liten del och inte är vårdinriktad. Den kan då omfatta familjesamtal, uppföljande samtal och avslutande samtal. I andra kommuner kan den särskilt anordnade verksamheten utgöras av ett tio timmar långt påverkansprogram och sålunda vara mer inriktad på vård och påverkan. Det framfördes önskemål om att en större andel av ungdomstjänsttimmarna än i dag borde kunna användas till annan verksamhet än oavlönat arbete för ungdomar med stora problem och i de fall det dömts ut ett stort antal timmars ungdomstjänst. Samtidigt framfördes den åsikten att påföljderna ungdomstjänst och ungdomsvård riskerar att ”flyta ihop” om vård- och påverkansinslaget blir för stort i ungdomstjänsten.

Vid den nationella konferens om ungdomstjänst som utredningen deltog i, behandlades tänkbara förbättringar i gruppdiskussioner.¹³⁵ Dokumentation från dessa gruppdiskussioner påvisar att en återkommande åsikt var att det behövs tydligare riktlinjer och en enhetligare syn på vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla.

¹³⁴ Seminarium den 14 februari 2011.

¹³⁵ Nationell konferens om ungdomstjänst 16–17 mars 2011.

Det bör tydliggöras i lagstiftningen vad den särskilt anordnade verksamheten ska syfta till

Som behandlas ovan i avsnitt 24.3.1 förutsätter ungdomsvård att det föreligger ett särskilt behov av vård eller andra åtgärder enligt SoL eller LVU. I förarbetena sägs att den påföljden inte primärt bör användas för de unga lagöverträdare vars behov av vård eller andra åtgärder är så begränsat att det kan tillgodoses inom ramen för exempelvis en ungdomstjänst.¹³⁶

Med den allmänna inriktning som påföljderna för unga lagöverträdare bör ha, nämligen att söka påverka den unge och angripa de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet – sammantaget med det förhållandevis snäva tillämpningsområde som ungdomsvård givits – bör sålunda även ungdomstjänsten enligt vår mening innehålla inslag av vägledning och påverkan.

Brå:s utvärdering och de kontakter som utredningen haft med socialsekreterare visar att det finns olika synsätt i kommunerna när det gäller vad den särskilt anordnade verksamheten ska syfta till. Av utvärderingen framgår att ungdomstjänsten i vissa kommuner överhuvudtaget inte har något annat innehåll än oavlönat arbete. I 2007 års reform konstaterar regeringen att det närmare innehållet i verksamheten ska bestämmas i kommunen, varvid det endast görs vissa uttalanden om vad verksamheten bör och kan innehålla.¹³⁷ Enligt vår mening är det knappast möjligt att på någon mer detaljerad nivå reglera vad den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla. Som också anförs i förarbetena – och som vi behandlar generellt i avsnitt 23.1.6 – måste behovet av styrning och likriktning vägas mot den inskränkning av det kommunala självstyret som en detaljreglering skulle innebära. Därutöver måste med nödvändighet en särskilt anordnad verksamhet som ska ha en påverkande och vägledande funktion kunna utgå från den enskildes behov. Vilka metoder eller program som bedöms som verkningsfulla ändras därtill över tid.

Att det inte är möjligt att ge anvisningar om innehållet innebär dock inte att verksamheten bör vara oreglerad. En sådan reglering var också något som föreslogs av Ungdomsbrottsutredningen. I det förslag på särskild verkställighetslag för ungdomstjänst som den utredningen föreslog, angavs att ungdomstjänst bl.a. skulle bestå i ”inledande och avslutande åtgärder som tar sikte på den unges

¹³⁶ Prop. 2005/06:165 s. 56.

¹³⁷ A. prop. s. 67.

genomförande av arbetsuppgifterna” samt ”åtgärder som är ägnade att förhindra fortsatt brottslig verksamhet”.¹³⁸

Enligt vår bedömning behövs det knappast regleras att det ska ske inledande och avslutande åtgärder för att arbetsuppgifterna ska verkställas. Däremot visar Brå:s utvärdering att det kan behövas en tydligare lagstiftning för att lagstiftarens intentioner att ungdomstjänsten ska innehålla mer än oavlönat arbete ska få fullt genomslag. I 5 kap. 1 b § SoL i dess nuvarande lydelse anges att socialnämnden ska bestämma det närmare innehållet i en utdömd ungdomstjänst. Det bör därutöver anges att den del av påföljden som utgörs av annan särskilt anordnad verksamhet ska innehålla vägledande inslag som särskilt syftar till att avhålla den unge från att återfalla i brott.

Den särskilt anordnade verksamheten bör även fortsättningsvis utgöra en mindre del av ungdomstjänsten, något som dock får bedömas utifrån antalet utdömda timmar

Som anges ovan är en utgångspunkt i lagstiftningen att unga med begränsat behov av vård och åtgärder bör kunna dömas till ungdomstjänst. Därtill är det givetvis så att den bedömning av vårdbehovet som görs, inte alltid är fullödlig och att unga med relativt stora sociala problem och andra riskfaktorer döms till ungdomstjänst.

Som beskrivs närmare i avsnitt 24.3.1 har Brå i sin utvärdering undersökt i vilken mån unga med vårdbehov döms till ungdomstjänst i stället för ungdomsvård. Av undersökningen framgår att nästan hälften av dem som döms till ungdomstjänst och som socialtjänsten bedömt inte har ett särskilt vårdbehov är tidigare kända av socialtjänsten. En dryg fjärdedel har tidigare fått insatser och nästan en av tio har tidigare varit placerade. Trots vissa osäkerhetsfaktorer bedömer Brå sammantaget att förekomsten av indikatorer på vårdbehov bland ungdomar som inte bedömts ha ett särskilt sådant behov tyder på att ungdomstjänst överutnyttjas i den meningen att även ungdomar med ett behov av socialtjänstens insatser döms till ungdomstjänst.¹³⁹

Vid det seminarium för socialsekreterare som utredningen anordnade framfördes att det finns en grupp bland de som dömts till ungdomstjänst som egentligen borde ha dömts till ungdomsvård. Det anfördes att det skulle vara önskvärt om det gick att göra

¹³⁸ SOU 2004:122 s. 49.

¹³⁹ Brå-rapport 2011:10 s. 35.

mer för dem genom andra insatser och en större tyngdpunkt ges den särskilt anordnade verksamheten inom ramen för ungdomstjänst.

Genom uttalanden i förarbeten har i dag angetts att den särskilt anordnade verksamheten ska fylla ett mindre antal av de utdömda timmarna ungdomstjänst. Mot bakgrund av att det bland ungdomstjänstdömda finns ungdomar som har stora vårdbehov, kan det övervägas om det finns anledning att ändra på det. Det mest långtgående vore då att låta huvuddelen eller i vart fall en större del av timmarna fyllas av samtalskontakter, programverksamhet och dylikt om det innan eller under verkställigheten framgår att det finns behov av sådant och det därtill finns problem att verkställa ungdomstjänsten i form av arbete på en sedvanlig arbetsplats. Utifrån viljan att så långt möjligt utforma påföljdens innehåll så att den verkar brottsförebyggande och sträva mot att verkställighetsgraden blir så hög som möjligt, vore det möjligen en lämplig väg att gå. Samtidigt finns det starka skäl som talar emot en sådan förändring. Det är av stor betydelse att det finns tydliga gränsdragningar mellan de olika påföljderna och att inte skillnaderna dem emellan försvinner.

Om det finns ett egentligt och reellt vårdbehov ska den unge i första hand dömas till ungdomsvård. Vi har i avsnitt 24.3.1 diskuterat hur tolkningen av särskilt vårdbehov bör göras för att det inte ska bli för snävt. Vi har därtill i avsnitt 24.3.7 övervägt hur kvaliteten på socialnämndens yttranden kan förbättras och i avsnitt 24.3.8 hur socialnämnden ska kunna få längre tid på sig än i dag när det är erforderligt för att utröna ett särskilt vårdbehov. Genom sådana åtgärder bedömer vi att fler än i dag som har ett vårdbehov kan dömas till ungdomsvård i stället för till ungdomstjänst.

I de fall den unge verkligen är "feldömd" och inte klarar av verkställigheten av ungdomstjänst finns enligt 32 kap. 4 § BrB möjlighet att undanröja den påföljden och i stället bestämma påföljden till ungdomsvård.

De skäl som talar för att låta en större del av, eller kanske t.o.m. hela, ungdomstjänsten utgöras av annan särskilt anordnad verksamhet är därmed inte så starka som de kan förefalla vid en första anblick.

Sammantaget finner vi att den största delen av ungdomstjänst även framöver som huvudregel bör bestå i oavlönat arbete. För att förtydliga detta bör det anges uttryckligen i SoL att den särskilt anordnade verksamheten ska utgöra en mindre del av påföljden. En

sådan reglering säkerställer att ungdomstjänsten behåller sin specifika karaktär. Det bör dock enligt vår mening inte uteslutas att det görs en viss anpassning i det enskilda fallet till om det finns särskilda individuella behov. En mindre del bör som huvudregel kunna innebära att upp till en tredjedel av ungdomstjänsttimmarna kan bestå av annat än oavlönat arbete. Särskilt om det är fråga om ett stort antal timmar kan det sålunda innebära ett betydande utrymme att vidta olika åtgärder inom ramen för ungdomstjänsten. Måttstocken om en tredjedel måste heller inte enligt vår mening uppfattas som absolut i alla fall. Det gäller i första hand i de fall ungdomstjänst ska verkställas med ett lågt antal timmar, minimumantalet 20 timmar eller något högre. För att den särskilt anordnade verksamheten ska vara meningsfull förutsätts i många fall att den kan ta ett inte helt obetydligt antal timmar i anspråk. Exempelvis tillämpas i många kommuner ett särskilt program som uppgår till 10 timmar. I sådana fall bör inte riktmärket med en tredjedel nödvändigtvis vara vägledande. För att påföljden ska behålla sin karaktär bör dock aldrig andelen som utgörs av oavlönat arbete understiga hälften. Vi utvecklar närmare i författningskommentaren till 5 kap, 1 b § SoL hur fördelningen bör vara mellan arbete och annan verksamhet.

Ytterligare behov av styrning och vägledning bör ske genom kunskapsspridning och samverkan

Det är viktigt att de åtgärder som används inom ramen för den särskilt anordnade verksamheten så långt möjligt är kan antas vara brottsavhållande och uppfattas som meningsfulla. Som anges ovan kan det naturligen inte ankomma på lagstiftaren att peka ut metoder eller arbetssätt, utan endast att ange inriktningen på och syftet med åtgärder. Vad som sägs i avsnitt 24.3.9 om valet av åtgärder inom ungdomsvård har dock samma relevans gällande åtgärder som väljs inom ramen för den särskilt anordnade verksamheten. Det innebär att Socialstyrelsen kan stödja kommunerna genom att sprida kunskaper om verkningsfulla metoder och även att utvärdera olika metoder. Socialstyrelsen bör sålunda verka för en större enhetlighet och en bättre kvalitet i den särskilt anordnade verksamheten.

I många kommuner har det utvecklats väl fungerande programverksamhet och andra åtgärder inom ramen för verkställigheten av

ungdomstjänst. Det är därför viktigt att goda exempel och nyttiga erfarenheter kan spridas mellan olika kommuner genom regional – och kanske även nationell – samverkan.

25 Böter och varningsstraff

25.1 Inledning

Enligt våra direktiv är böter intressant som alternativ till andra påföljder. Bötesstraffet har enligt direktiven flera fördelar och vi ska analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas. När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder förekommer det enligt direktiven dock att bötesstraffet förlorar sin effekt på grund av att betalningsskyldigheten fullgörs av någon annan, t.ex. en förälder. I dessa fall medför brottet inte några tydliga konsekvenser för den unge. När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder ska vi enligt direktiven beakta de särskilda förhållanden som gäller för unga personer och lämna förslag till en slopad eller en mer begränsad användning av dagsböter.

25.2 I vilka fall används i dag böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?

25.2.1 Den rättsliga regleringen och tillämpningen i praxis

25.2.1.1 Användningen av böter för unga lagöverträdare

Som huvudregel kan böter användas som påföljd när böter finns med i straffskalan och straffvärdet bedöms ligga på bötesnivå. Det är ovanligt att dagsböter är den enda föreskrivna påföljden för ett brott. Vanligare är det att påföljden för mindre allvarliga brottstyper anges till böter (med vilket avses som huvudregel dagsböter) eller fängelse högst sex månader. För vissa brott vanligtvis sådana av ordningskaraktär är uteslutande penningböter föreskrivet

som påföljd. (I avsnitt 16.2.1 redovisar vi mer utförligt den rättsliga regleringen av bötesstraff i BrB).

Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB om ungdomsreduktion vid straffmätningen, innebär emellertid att böter kan komma till användning i större omfattning för unga än för vuxna lagöverträdare. Enligt den i praxis vedertagna tillämpningen av 29 kap. 7 § BrB ska det ske en proportionerlig nedsättning av fängelsestraffets längd för lagöverträdare under 21 år, vilken därtill ska vara större ju yngre lagöverträdaren är. I de fall det finns såväl böter som fängelse i straffskalan kan ett brott som skulle ha föranlett ett kortare fängelsestraff för en vuxen lagöverträdare, efter tillämpning av ungdomsreduktionen föranleda ett bötesstraff för en ung lagöverträdare (se mer utförligt i avsnitt 29.5 om denna reglering).

I de fall där endast fängelse är föreskrivet får därtill enligt 29 kap. 7 § BrB rätten döma till ett lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, vilket innebär att lagöverträdare under 21 år kan dömas till böter även i sådana fall.

För att inte reduktionen ska ”göra halt” på en låg fängelsenivå måste det på detta sätt vara möjligt att döma ut böter för brott för vilka endast fängelse är föreskrivet. I annat fall skulle inte ungdomsreduktionen få något genomslag för brott för vilka en vuxen lagöverträdare hade fått ett kort fängelsestraff.

Det finns ingen vägledning i BrB eller i förarbetsuttalanden gällande i vilken omfattning böter på detta sätt kan ”ersätta” fängelse. Enligt en tabell som justitierådet Martin Borgeke presenterat i boken ”Att bestämma påföljd för brott” ska ett straffmättningsvärde för en vuxen på som mest tre månader kunna ”ersättas” för en 15-åring med böter (140 dagsböter). För en 16-åring ska som mest två månaders straffmättningsvärde kunna ersättas och för en 17-åring en månads fängelse.¹

Att straffmättningsvärdet hamnar på bötesnivå efter tillämpningen av ungdomsreduktionen utesluter fängelse och andra påföljder på ”fängelsenivå” för vuxna (dvs. skyddstillsyn och villkorlig dom enligt dagens reglering). Därigenom blir även sluten ungdomsvård uteslutet som påföljd. Däremot utesluter inte ett straffmättningsvärde på bötesnivå, att påföljden bestäms till ungdomstjänst eller ungdomsvård.

Om straffmättningsvärdet ligger på penningböter mestadels eftersom annat inte föreskrivs i straffskalan torde emellertid

¹ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 211.

påföljden utan undantag också bestämmas till penningböter. I de allra flesta fall lagförs sådana brott genom ett ordningsbotsföreläggande beslutat av polisman. (Något yttrande enligt 11 § LUL torde aldrig tas in eftersom penningbotsbrott är att anse som ringa.) Även om lagföringen sker genom dom torde annat än ett penningbotsstraff vara uteslutet. I förarbetena till 2007 års reform uttalades att ungdomstjänst inte bör kunna väljas som påföljd i stället för penningböter.²

Om straffmättningsvärdet ligger på dagsbotsnivå torde följande gälla.

Det finns ingen uttalad lägsta bötesnivå för vilken ungdomsvård kan ersätta ett bötesstraff. Det uppställs sålunda inget formellt hinder mot att döma till ungdomsvård vid låga straffmättningsvärden. I 32 kap. 1 § BrB föreskrivs att ungdomsvård får dömas ut om den är tillräckligt ingripande (inte något formellt hinder om den är *alltför* ingripande). I de fall det bedöms föreligga ett särskilt vårdbehov enligt socialtjänstens bedömning torde ungdomsvård kunna komma i fråga även om straffmättningsvärdet motsvarar dagsböter, exempelvis vid narkotikabrott genom eget bruk. Om innehållet i ungdomskontraktet är ingripande, uppkommer dock frågan om det står i disproportion till straffvärdet, enligt en allmän straffrättslig proportionalitetsbedömning. Det skiljer sig säkerligen åt mellan olika domare, huruvida ett alltför ingripande ungdomskontrakt utgör hinder mot att döma ut ungdomsvård, i de fall den föreslagna vården bejakas av den unge och framstår som lämplig. Sannolikt väljer de flesta att döma ut ungdomsvård i stället för böter, möjligen med undantag för situationer då disproportionen blir alltför iögonfallande.

Enligt 11 § LUL behöver inget yttrande från socialnämnden inhämtas om brottet är ringa, om det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt. Det kan antas att de flesta brott med låga straffmättningsvärden redan av det skälet inte leder till ungdomsvård. Enligt 11 § fjärde stycket LUL kan åklagaren i övrigt begära in upplysningar gällande den unge, bl.a. huruvida det pågår insatser. Även utan en begäran om formellt yttrande kan det inkomma uppgifter som leder till att ungdomsvård blir påföljden vid brott på låga bötesnivåer.

I valet mellan ungdomstjänst och böter ska enligt 32 kap. 2 § BrB ungdomstjänst väljas, om den påföljden inte är alltför ingripande. Om

² Prop. 2005/06:165 s. 73.

alternativet är ett lindrigt bötesstraff ska dock böter i stället väljas. Så är enligt förarbetena normalt fallet om alternativet är ett lägre bötesstraff än omkring 60 dagsböter.³

Huruvida straffmättningsvärdet hamnar under 60 dagsböter beror till stor del på hur ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB som tillämpas. Enligt de riktlinjer RÅ utfärdat⁴ ska det endast ske en reduktion av bötesstraff för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Martin Borgeke har presenterat en alternativ konstruktion som låter föreskriften om ungdomsreduktion slå igenom för lagöverträdare upp till 21 års ålder.⁵ Eftersom ”rabattutrymmet” enligt den senare modellen ska inrymma fler ålderskategorier, blir den procentuella nedsättningen i förhållandet till straffvärdet för en vuxen betydligt större enligt Borgekes modell. HD har nyligen i en dom från januari 2012 prövat denna fråga (se närmare om detta i avsnitt 25.4).

Enligt 15 § LUL får åklagaren utfärda strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som inte fyllt 18 år, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts till böter. Om åklagaren grundar sin bedömning på RÅ:s riktlinjer och väcker åtal eftersom straffmättningsvärdet enligt dessa uppgår till 60 dagsböter eller mer och påföljden därför kan antas bestämmas till ungdomstjänst, kan domstolen ändå komma att döma till böter om den tillämpar bestämmelsen om ungdomsreduktion på ett annat sätt och då kommer fram till att straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter.

Även om såväl ungdomstjänst som ungdomsvård har försteg framför böter åtminstone vid brott med straffmättningsvärden på 60 dagsböter eller mer bestäms ibland påföljden till böter även vid högre straffmättningsvärden än så. Såväl ungdomsvård (om det inte avser vård enligt LVU) som ungdomstjänst bygger på att den unge samtycker till påföljden. Ungdomstjänst kan därtill bara dömas ut om påföljden är lämplig med hänsyn bl.a. till den unges person, medan ungdomsvård förutsätter att socialtjänsten har tagit fram ett ungdomskontrakt eller en vårdplan som är tillräckligt ingripande. Om det p.g.a. att det brister i någon eller några av dessa förutsättningar inte är möjligt att döma ut ungdomsvård eller ungdomstjänst, kan påföljden komma att bestämmas till dagsböter även vid straffmättningsvärden på 60 dagsböter eller mer.

³ A. prop. s. 132.

⁴ RÅR 2004:1.

⁵ Borgeke, a.a. s. 205.

25.2.1.2 Användningen av åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare

Huvudregeln om obligatoriskt åtal

I 20 kap. 6 § RB föreskrivs att åklagare, om inte annat är stadgat, ska tala å brott som hör under allmänt åtal. Denna regel ger uttryck för grundprincipen om obligatoriskt åtal (även uttryckt som absolut åtalsplikt). Åklagaren är enligt den bestämmelsen skyldig att väcka åtal om han eller hon på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom.

Denna regel gäller om inte annat är stadgat, dvs. om det inte finns något uttryckligt undantag. För det första kan lindrigare brottslighet lagföras genom strafföreläggande eller genom föreläggande av ordningsbot enligt reglerna i 48 kap. RB, i stället för genom åtal och dom. För det andra kan åtal underlätas, antingen med stöd av reglerna i 20 kap. 7 § RB eller enligt föreskrift i annan författning. För unga lagöverträdare kan åtalsunderlåtelse även meddelas med stöd av lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns det för vissa fall bestämmelser om särskild åtalsprövning i BrB och i andra författningar.

Den allmänna regeln om åtalsunderlåtelse i RB

I 20 kap. 7 § RB finns allmänna bestämmelser om åtalsunderlåtelse.

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får underlåtas även i andra fall, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Bestämmelserna i LUL har företräde framför RB

I 16–22 §§ LUL finns det särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelse för brott någon begått före 18 års ålder. De särskilda bestämmelserna i LUL ska tillämpas i första hand i fråga om åtalsunderlåtelse vid brott av unga lagöverträdare. Om bestämmelsen i LUL inte är tillämplig kan det i stället bli aktuellt att tillämpa de allmänna reglerna i RB. I fråga om åtalsunderlåtelse sedan åtal har väckts tillämpas 20 kap. 7 a § rättegångsbalken.⁶

För åtalsunderlåtelse enligt LUL förutsätts att ett brott har begåtts

Enligt 16 § LUL får åklagaren, om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 18 år, besluta att underlåta åtal enligt 17 §. Kravet på att ett brott ska ha begåtts, förutsätter att det är helt klarlagt att den misstänkte har begått det aktuella brottet. Det förutsätter som regel ett erkännande, inte bara gällande sakförhållandena utan även brottets rubricering.⁷ I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den anges att skuldfrågan i vissa fall kan anses klarlagt utan ett formellt erkännande.⁸

Övriga förutsättningar för åtalsunderlåtelse enligt LUL

I 17 § LUL föreskrivs de grundläggande förutsättningarna för åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse kan beslutas enligt två olika huvudfall.

Åtalsunderlåtelse får för det första beslutas, *om den unge blir föremål för vård- eller andra hjälpåtgärder* enligt tre särskilda punkter:

⁶ Beslut om åtalsunderlåtelse får enligt den bestämmelsen meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som, om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse.

⁷ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 16 § LUL.

⁸ RÅR 2006:3.

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453),
2. vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller
3. annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.

En ytterligare förutsättning för åtalsunderlåtelse enligt detta första alternativ är att det med skäl kan antas att det genom åtgärden vidtas vad som är lämpligast för den unge.

Åtalsunderlåtelse får för det andra beslutas, *om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.*

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas ska åklagaren därutöver i båda huvudfallen särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Enligt sista stycket i 17 § utesluts i vissa fall åtalsunderlåtelse, även om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Åtalsunderlåtelse får nämligen inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

I vissa fall ska enligt 11 § LUL ett beslut om åtalsunderlåtelse föregås av ett yttrande från socialnämnden. Innan beslut fattas i åtalsfrågan, dvs. även innan det fattas beslut om åtalsunderlåtelse, ska åklagaren inhämta ett sådant yttrande. Något yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt.

I vart fall det första huvudfallet att den unge blir föremål för vårdåtgärder bygger på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begått brott i huvudsak ska vila på socialtjänsten och inte på kriminalvården.⁹ Åtal kan underlätas om man åstadkommer lika goda eller bättre behandlingsinsatser vid åtalsunderlåtelse som om åtal väcks.¹⁰ Med åtgärd enligt socialtjänstlagen avses alla slag av åtgärder som innebär att den unge får det stöd och hjälp han eller hon behöver. Med ”annan åtgärd” avses bl.a. åtgärder som vidtas av den unges föräldrar eller andra anhöriga. Åklagaren ska bedöma ändamålsenligheten i de åtgärder som företas eller planeras. Om det med skäl kan antas att det genom åtgärderna vidtas vad som är

⁹ Prop. 1994/95:12.

¹⁰ Prop. 1964:10 s. 158.

lämpligast för den unge får åtalsunderlåtelse meddelas. Reglerna om åtalsunderlåtelse bör tillämpas generöst om ändamålsenliga åtgärder kommer till stånd.¹¹

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden anges bl.a. att en förutsättning för att beslut om åtalsunderlåtelse ska kunna fattas i vårdfallen är att samhällets reaktion på brottsligheten tillfredsställer uppställda krav på proportionalitet, konsekvens och förutsebarhet.¹²

Enligt det andra huvudfallet att brottet skett av okynne eller förhastande kan åtalsunderlåtelse vidtas oberoende av om någon åtgärd vidtas mot den unge. I de fall det uppenbarligen är fråga om en gärning som är en tillfällighet och polisens och åklagarens ingripande innebär en tillräcklig varning, kan åtalsunderlåtelse aktualiseras.¹³ Åtalsunderlåtelse kan komma ifråga även vid brott som inte är ringa, exempelvis vid ett tillgreppsbrott som anses utgöra stöld och inte snatteri.¹⁴

I Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden anges bl.a. följande angående detta:¹⁵

Med okynne avses närmast utslag av retsamhet eller ungdomlig lust för så kallade pojkestreck. Med förhastande avses närmast obetänksamhet, en oförmåga att i stunden överblicka handlingen och dess konsekvenser. Förutsättningen för åtalsunderlåtelse enligt 17 § 2 st. LUL är att man utifrån de specifika omständigheterna kring den aktuella gärningen kan säga att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande. Att vid bedömningen endast ta hänsyn till brottsrubricering kan inte godtas. Vissa brott förutsätter rent typiskt planering, anskaffande av hjälpmedel, inhämtande av specifika kunskaper eller en hög grad av samarbete mellan flera gärningsmän. Exempel på sådana gärningar kan vara skadegörelse genom klotter, tillgrepp av fortskaffningsmedel och inbrottsstöld. I dessa fall talar tillvägagångssättet mot att beslut om åtalsunderlåtelse meddelas. Andra fall av skadegörelse eller tillgreppsbrott kan däremot många gånger ske av okynne eller förhastande. När brottsligheten innehåller inslag av planering eller systematik eller det är fråga om upprepad brottslighet begången under kortare eller längre tid, kan den sällan anses vara ett utslag av okynne eller förhastande. De omständigheter som ligger till grund för att åtalsunderlåtelse inte skall ges vid återfall i brott kan här tjäna som vägledning, se avsnitt 1.3.1. Åtalsunderlåtelse med hänvisning till okynne eller förhastande aktualiseras vanligtvis för brottslighet med ett relativt begränsat straffvärde. En sådan åtalsunderlåtelse kan under inga omständigheter

¹¹ SOU 1984/85:31 s. 19.

¹² RÅR 2006:3 s. 4 f.

¹³ Prop. 1964:10 s. 160.

¹⁴ Brottsbalken, en kommentar på Internet, kommentar till 16 § LUL.

¹⁵ RÅR 2006:3 s. 7 f.

komma ifråga i fall där brottslighetens straffvärde, utan beaktande av den unges ålder, överstiger sex månaders fängelse.

Brottskatalogen i Riksåklagarens riktlinjer

I RÅ:s riktlinjer anges i en katalog en kommenterad uppräknings till vägledning av under vilka omständigheter olika brott kan bli föremål för åtalsunderlåtelse på grundval av att brottet skett av okynne eller förhastande. Gällande vanligt förekommande brotts typer anges följande sammanfattningsvis i brottskatalogen.

Vid *misshandel* kan åtalsunderlåtelse övervägas vid ringa misshandel där förmildrande omständigheter föreligger, exempelvis provokation.

Vid *brott enligt 4 kap. BrB* kan åtalsunderlåtelse övervägas, dock inte om gärningen präglas av en tydlig kränkning mot enskild.

Vid *rena förmögenhetsbrott* (brott enligt 8–10 kap. BrB) pekar brottskatalogen ut ett stort utrymme för åtalsunderlåtelse. Om brottet inte är av alltför allvarlig karaktär och om inte särskilda omständigheter talar mot att brottet skett av okynne eller förhastande, bör beslut om åtalsunderlåtelse vara huvudregel. Ett riktvärde vid butikstillgrepp kan vara ett par tusen kronor. Exempel på omständigheter som enligt RÅ:s riktlinjer talar mot okynne eller förhastande kan vara när flera gärningsmän kommit överens om en brottsplan, när hjälpmedel använts vid butiksstölder eller när tillgripet gods varit avsett att omsättas för egen vinning. Tillgrepp av fortskaffningsmedel är enligt anvisningarna ofta ett relativt avancerat brott och då föreligger normalt inte heller förutsättningar att meddela åtalsunderlåtelse.

Vid *skadegörelse* genom klotter föreligger enligt brottskatalogen vanligtvis inte förutsättningar för beslut om åtalsunderlåtelse med motivering att brottet skett av okynne eller förhastande. Vid fall av mindre allvarlig skadegörelse av tillfällighetskaraktär bör utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse med tillämpning av okynne eller förhastande vara betydande.

Gällande *övriga brottsbalksbrott* anges att utrymmet för åtalsunderlåtelse är mycket begränsat även i de fall brottet skett av okynne eller förhastande. Det beror på att det regelmässigt finns ett väsentligt allmänintresse och inte sällan även ett sådant enskilt intresse. Några brottstyper pekas ut där åtalsunderlåtelse kan förekomma i de fall brottet skett av okynne eller förhastande. Vad som nämns är vissa lindriga fall av allmänfarlig vårdslöshet,

missbruk av urkund och förfalskningsbrott. Vidare nämns i brottskatalogen förargelseväckande beteende och ringa fall av våldsam motstånd.

Gällande *narkotikabrott och dopningsbrott* anges att man kan anta att den unge har ett vårdbehov och att yttrande från socialnämnden bör inhämtas eller en formlös kontakt tas. Vidare anges att det finns skäl att markera hur allvarligt samhället ser på brottstypen och att åtalsunderlåtelse med hänvisning till okynne eller förhastande inte bör meddelas.

Beträffande *vapenbrott, brott mot knivlagen och smuglingsbrott* anges i brottskatalogen att utrymmet för åtalsunderlåtelse är mycket begränsat mot bakgrund av att det vanligtvis föreligger ett väsentligt allmänt intresse.

Gällande *ordnings- och trafikförseelser samt trafikbrott* anges att motiven bakom ordnings- och trafiklagstiftningarna ofta är att verka för att en godtagbar standard upprätthålls i samhället och att detta gäller även för ungdomar.

Beträffande *övrig speciallagstiftning* anges att utrymmet för åtalsunderlåtelse är begränsat, men att det kan komma ifråga för brott som framstår snarare som resultat av okunnighet eller obetänksamhet än som uttryck för nonchalans mot gällande bestämmelser.

Hänsynstagande till viljan att ställa till rätta

Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse ska meddelas ska åklagaren därutöver i båda huvudfallen särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan eller att på annat sätt gottgöra målsäganden. Den unges vilja att ersätta målsäganden för skada eller att avhjälpa eller begränsa skadan, är inte avsett att innebära att en ekonomiskt starkare person ska kunna köpa sig fri. I stället är det den unges viljeinriktning som ska vägas in. Därtill ska beaktas den unges vilja att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Hänsynstagande till väsentligt allmänt eller enskilt intresse

Åtalsunderlåtelse får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska enligt regleringen i LUL särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

I de fall åtalsunderlåtelse meddelas pga. av att den unge är föremål för vård eller andra åtgärder, utgör normalt inte brottslighetens art eller straffvärde något väsentligt allmänt intresse som utesluter åtalsunderlåtelse. Detta under förutsättning att den vård som den unge ska underkasta sig utgör en tillräcklig reaktion bl.a. på brottets art och straffvärde.

Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse för ett brott som i och för sig begåtts på grund av okynne eller förhastande, kan däremot de omständigheter som föranleder särbehandling i påföljdsdelen på grund av brottets art enligt RÅ:s riktlinjer vara vägledande.¹⁶

Med referens till förarbetsuttalanden anges i RÅ:s riktlinjer utöver detta vad som kan anses utgöra ett väsentligt allmänt intresse:¹⁷

Bestämmelserna om åtalsunderlåtelse får inte tillämpas så att likartade fall behandlas olika.¹⁸ Detta innebär att åklagaren, i en situation där flera personer misstänks för samma brottslighet, bör iaktta viss försiktighet vid övervägande av om åtalsunderlåtelse skall meddelas vissa misstänkta medan åtal väcks mot andra misstänkta. I dessa fall kan det finnas skäl att väcka åtal i högre utsträckning än vad som varit fallet vid en rent individuell bedömning. Detta gäller i synnerhet om den unge under alla förhållanden skall höras inför rätta.

Bör egendom till betydande värde förverkas kan detta utgöra ett sådant allmänt intresse som motiverar åtal.¹⁹ I de fall åklagaren, enligt lag (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m., inte utan särskild talan kan få ett förverkande till stånd föreligger ofta skäl att såväl ansvars- som förverkandefrågan prövas av domstol. I sådana fall bör åtal väckas.

Återfall i brott skall enligt 17 § 4 st. LUL särskilt beaktas vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts.

Bestämmelsen begränsar möjligheten att besluta om åtalsunderlåtelse vid återfall i brott men den utgör inget absolut förbud mot åtalsunder-

¹⁶ RÅR 2006:3 s. 7.

¹⁷ RÅR 2006:3 s. 5 ff.

¹⁸ Prop. 1984/85:3 s. 22.

¹⁹ Prop. 1984/85:3 s. 22.

låtelse i sådana fall. En nyanserad bedömning måste göras med hänsyn bl.a. till den tid som förflutit mellan brotten och om den nya brottsligheten är allvarligare eller lindrigare än den tidigare. Den tidsrymd om sex månader, som enligt 22 § 2 st. LUL skall beaktas vid bedömningen av om beslut om åtalsunderlåtelse skall återkallas, bör vara vägledande även vid bedömningen enligt 17 § 4 st. LUL.²⁰ Även senare återfall i brott kan dock beaktas.²¹ Om återfallet avser ett brott av samma slag eller om det är av allvarligare art än det tidigare, talar detta mot ett beslut om åtalsunderlåtelse. Endast brott som medfört fällande dom, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse får beaktas.

Vad gäller de s.k. vårdfallen anför i RÅ:s riktlinjer därutöver att skäl för att väcka åtal vid återfall i brottslighet är att den unge kan dömas till annan påföljd än vård inom socialtjänsten, att vård inom socialtjänsten kan förenas med ungdomstjänst eller böter samt att i förhållande till den unge markera att samhället ser allvarligt på återfall i brottslighet.²²

Beträffande väsentligt enskilt intresse anges följande i RÅ:s riktlinjer:²³

Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt enskilt intresse att medge åtalsunderlåtelse är frågan om det finns ett enskilt anspråk av särskild betydelse. Vid avgörande av om detta intresse är väsentligt skall framför allt beaktas anspråkets storlek i förhållande till parternas ekonomiska förhållanden och målsägandens möjlighet att bli tillgodosedd på annat sätt, till exempel genom försäkring eller genom att den unge ersätter eller avhjälpas den skada som målsäganden fått utstå.²⁴ Detta innebär bland annat att ett relativt lågt skadeståndsanspråk ställt av en ung person med bristande ekonomi kan bedömas som väsentligt medan ett mer betydande anspråk från en vuxen eller juridisk person med solid ekonomi kan falla utanför väsentlighetsrekvisitet. Yrkande som högst uppgår till normal självrisk på försäkring kan dock sällan bedömas som väsentligt, ens om det framställts av en ung person. Med anspråk avses inte bara skadeståndsyrkanden utan även andra anspråk, exempelvis yrkande om bättre rätt till viss egendom.

Målsägandens intresse, utifrån den kränkning av integriteten som brottet har inneburit, kan också vara så starkt att åtal bör väckas. Även ett enskilt intresse grundat på kränkning kan påverkas av den missänktes vilja att motverka brottets verkningar genom medling,

²⁰ Prop. 1994/95:12 s. 101.

²¹ Prop. 1987/88:135 s. 41.

²² Prop. 1994/95:12 s. 77.

²³ RÅR 2006:3 s. 6 ff.

²⁴ Prop. 1984/85:3 s. 22 f.

avhjälpande eller begränsande av skada eller annan gottgörelse av målsäganden.

Förfarandet vid åtalsunderlåtelse

I 18–21 §§ LUL finns särskilda bestämmelser om förfarandet när åklagaren meddelar åtalsunderlåtelse.

Enligt 18 § första stycket ska den unge underrättas om ett beslut om åtalsunderlåtelse vid ett personligt sammanträffande med åklagaren inom två veckor efter det att beslutet har fattats. Den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård och fostran samt annan som har en fostrande roll i förhållande till den unge, ska kallas till sammanträffandet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör enligt bestämmelsen ges tillfälle att närvara.

Den tvåveckorsfrist som föreskrivs i första stycket i 18 § är inte absolut. Enligt andra stycket i bestämmelsen får sammanträffandet äga rum senare om det är uppenbart att ett personligt sammanträffande inte kan genomföras inom den föreskrivna tiden. Det är heller inte något absolut krav på ett personligt sammanträffande för att åtalsunderlåtelse ska kunna meddelas. Kan ett sådant inte genomföras ska den unge, enligt bestämmelsen i det andra stycket, underrättas skriftligen om beslutet.

I 19 § anges närmare vad som åligger åklagare vid sammanträffandet med den unge. Åklagaren ska särskilt förklara innebörden av beslutet om åtalsunderlåtelse och det skötsamhetskrav som detta är förenat med och klargöra vilka följderna kan bli av fortsatta lagöverträdelser.

Även om åtalsunderlåtelse enligt LUL är huvudregeln för brott som någon begått före 18 års ålder, kan i vissa fall åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB komma i fråga. Bestämmelserna i 18 och 19 §§ gäller då i tillämpliga delar även i sådana fall. Vid sammanträffandet ska åklagaren förklara innebörden av det skötsamhetskrav som anges i 22 § LUL. Något uttryckligt skötsamhetskrav finns inte i fråga om beslut enligt RB. Åklagarens uppgift vid det personliga sammanträffandet att förklara innebörden av skötsamhetskravet gäller därför inte när åtalsunderlåtelse meddelas enligt reglerna i RB.

Särskilt om kravet på skötsamhet och möjligheten till återkallelse av beslut om åtalsunderlåtelse

I 22 § finns en bestämmelse om åligganden i tiden efter ett beslut om åtalsunderlåtelse. Den som får åtalsunderlåtelse ska iakttä skötsamhet. Beslutet får återkallas om särskilda omständigheter föranleder det. Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse. Om åklagaren har utgått från att socialnämnden ska vidta en viss åtgärd men så inte blir fallet, kan detta vara ett skäl att återkalla åtalsunderlåtelser.

Enligt förarbetena är kravet på skötsamhet ett sätt att inom ramen för systemet med åtalsunderlåtelse tydligare markera för den unge hur allvarligt samhället ser på hans brottslighet.²⁵ Skötsamhetskravet ska också kunna tjäna som stöd för föräldrarna och andra att försöka avhålla den unge från olämpliga miljöer. I skötsamhetskravet ligger bl.a. att den unge ska avhålla sig från nya brott. Det anses väsentligt att åklagaren vid sammanträffandet med den unge framhåller betydelsen av att den unge t.ex. fullföljer påbörjad utbildning, sköter sitt arbete, genomgår en överenskommen behandlingsplan eller avhåller sig från drogmissbruk.

25.2.2 I vilken omfattning används böter och åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare?

Brå har till utredningen tagit fram en särskild statistik gällande lagföringen av personer som var i åldersgruppen 15–17 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Av denna statistik, gällande 2010, framgår följande.

- Av samtliga lagföringar utgjorde 36 procent åtalsunderlåtelser, 19 procent strafförelägganden och 45 procent påföljd genom dom.
- Av lagföringarna genom dom utgjorde 30 procent böter.
- Lagföringarna genom strafföreläggande utgjordes nästan uteslutande av böter.
- Av samtliga lagföringar utgjorde 32 procent böter.

²⁵ Prop. 1987/88:135 s. 18.

Sedan år 2000 kan det urskiljas vissa tendenser, jämfört med år 2010.

- Andelen åtalsunderlåtelse har ökat från 24 procent till 36 procent.
- Andelen strafförelägganden har minskat från 34 procent till 19 procent.
- Andelen påföljder genom dom har inte förändrats nämnvärt (42 procent år 2000 och 45 procent år 2010)
- Av lagföringarna genom dom utgjorde år 2000 en andel om 46 procent böter och år 2010 en andel om 30 procent böter.
- Den totala andelen böter – av samtliga lagföringar – har minskat från 53 procent år 2000 till 32 procent 2010.

Av den särskilda statistiken som Brå tagit fram framgår ytterligare om fördelningen bland lagöverträdare som påförts böter och som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. Gällande år 2010 framgår följande.

- Av dem som påfördes böter genom strafföreläggande fick cirka 85 procent dagsböter till ett lägre antal än 60, cirka tre procent fick dagsböter till ett antal av 60 eller mer och cirka 11 procent fick penningböter.
- Av dem som påfördes böter genom dom fick cirka 74 procent dagsböter till ett lägre antal än 60, cirka 15 procent fick dagsböter till ett antal av 60 eller mer och cirka 10 procent fick penningböter.
- Sammanlagt lagfördes i 5 135 fall böter som huvudpåföljd. I 4 161 av dessa fall (cirka 81 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett lägre antal än 60, i 418 fall (cirka 8 procent) utgjordes påföljden av dagsböter till ett antal av 60 eller mer och i 556 fall (cirka 11 procent) utgjordes påföljden av penningböter.

Av statistiken framgår också fördelningen bland dem inom gruppen underåriga lagöverträdare som fått åtalsunderlåtelse.

- Sammanlagt meddelades år 2010 åtalsunderlåtelse i 5 655 fall.
- Av dem som fick åtalsunderlåtelse år 2010 meddelades den i cirka 88 procent av fallen med stöd av LUL och i cirka 12 procent av fallen med stöd av RB.

25.2.3 För vilka brott används böter för unga lagöverträdare?

Av annan statistik som Brå tagit fram till utredningen gällande lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år rörande år 2008 framgår en del om vilka brott som böter lagförs för.

25.2.3.1 Böter vid strafföreläggande

Totalt utfärdades år 2008 strafföreläggande på böter i 3 442 fall.

I 46 procent av fallen var olovlig körning huvudbrott.

I 8 procent av fallen var det narkotikabrott, i 7 procent av fallen snatteri och i 6 procent av fallen rattfylleri.

I 5 procent av fallen var huvudpåföljden skadegörelsebrott och i lika stor andel var den brott mot knivförbud.

I 3 procent av fallen var huvudbrottet brott mot trafikförordningen. Brott mot 4 kap. BrB, mened och liknande brott samt brott mot vapenlagen eller vapenförordningen gällde var och en 2 procent av fallen.

25.2.3.2 Böter vid dom

Totalt dömdes böter ut som huvudpåföljd i 1 780 fall.

I 14 procent av fallen var misshandel huvudbrott, i 13 procent av fallen skadegörelsebrott, i 12 procent av fallen snatteri, i 10 procent av fallen olovlig körning, i 9 procent av fallen brott enligt 4 kap. BrB (olaga hot och andra brott mot frihet och frid), i 8 procent av fallen stöld och i 7 procent av fallen brott mot narkotikastrafflagen.

I 3 procent av fallen gällde det antingen brott mot knivförbud, brott mot trafikförordningen eller brott mot 10 kap. BrB (förskingring eller annan trolöshet).

I 2 procent av fallen gällde det antingen rattfylleri, brott mot 17 kap. BrB (brott mot allmän verksamhet), brott mot 9 kap. BrB (bedrägeri och annan oredlighet) eller våld eller hot mot tjänsteman.

I 1 procent av fallen gällde det antingen tillgrepp av fortskaffningsmedel, brott mot alkohollagen, brott mot 15 kap. BrB (mened, falskt åtal m.m.), brott mot 14 kap. (förfalskningsbrott), brott mot vapenlagen, brott mot 5 kap. (ärekränkning) eller något annat trafikbrott.

25.3 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden gällande en minskad bötesanvändning

Våra överväganden gäller brott som kan föranleda dagsböter

Enligt våra direktiv ska vi föreslå en slopad eller minskad användning av dagsböter som påföljd för lagöverträdare under 18 år. Om en ung lagöverträdare gör sig skyldig till ett brott för vilket penningböter är föreskrivet, utmäts regelmässigt också penningböter och inte någon alternativ påföljd. Det torde för unga lagöverträdare främst förekomma vid trafikförseelser. Det finns anledning att i det fortsatta övervägandena utgå från att denna ordning bör bestå. För det första anges det i våra direktiv endast att förslag ska lämnas på en slopad eller minskad användning av *dagsböter*. För det andra har penningbotsbrott närmast en karaktär av ordningsförseelse. Därtill lagförs penningbotsbrotten till största del genom polisens beslut om ordningsbot, vilket gör denna typ av straff olämpliga för annat än en mycket enhetlig och schematisk hantering också mellan olika åldersgrupper. Utöver detta kan påpekas att vi i avsnitt 16.2.5 föreslår att dagsböter alltid ska innebära en mer ingripande påföljd än penningböter, genom att det införs ett grundbelopp på 4 000 kronor som ett dagsbotsstraff alltid ska överstiga. Behovet av en minskad användning av böter blir då störst beträffande dagsbotsstraff, som med våra förslag alltid kommer att ligga nivåmässigt högre än penningbotsstraff. De fortsatta övervägandena gäller därför endast brott för vilket dagsböter är föreskrivet. Om det för ett brott endast är föreskrivet "böter" som påföljd vilket ju är det vanligaste döms som huvudregel påföljden ut i dagsböter. I det enskilda fallet kan dock påföljden bestämmas till penningböter. Om straffvärdet är så lågt att brottet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter ska enligt 25 kap. 1 § BrB straffet bestämmas till penningböter. Det gäller exempelvis snatteri till ett belopp av högst 60 kronor och åverkan till ett värde av högst 800 kronor. Sådana bötesstraff bör innefattas i våra överväganden som görs nedan gällande en slopad eller minskad användning av dagsbotsstraff. Det skulle annars kunna uppstå en märklig tröskeffekt om det gick att åstadkomma en ordning med slopad eller minskad användning av låga dagsbotsstraff men det inte skulle gälla i sådana fall där straffvärdet i det enskilda fallet föranleder att påföljden bestäms till penningböter.

Övervägandena gäller underåriga lagöverträdare

Många av de nackdelar som är förknippade med böter för omyndiga lagöverträdare gäller även unga myndiga lagöverträdare, särskilt sådana som är 18–19 år. I likhet med omyndiga lagöverträdare har de sällan skaffat sig några egna inkomster att betala böterna med utan går vanligtvis fortfarande i skolan. Böterna kan därför ibland komma att betalas av någon annan, vanligtvis en förälder även om det inte torde vara lika vanligt som beträffande underåriga. Avsaknad av betalningsmöjligheter kan i andra fall leda till att bötesfordran överlämnas till indrivning och föranleder en betalningsanmärkning, vilket i sin tur kan verka menligt vid inträdet i vuxenlivet. Det sagda skulle kunna tala för att även unga lagöverträdare som hunnit bli myndiga bör inkluderas i våra överväganden gällande en slopad eller minskad bötesanvändning.

Vi stannar dock vid att överväga denna fråga endast gällande omyndiga lagöverträdare. För det första anges i direktiven att bötesstraffet generellt bör få ett ökat tillämpningsområde. Det enda undantaget i direktiven görs för omyndiga lagöverträdare, varför överväganden i riktning mot att minska användningen även för andra unga lagöverträdare knappast skulle vara förenliga med våra direktiv. För det andra är de särskilda ungdomspåföljderna som huvudregel inte avsedda för lagöverträdare över 18 år. Som framgår av våra överväganden i avsnitt 23.2.3 och 29.7.4 är vår uppfattning att denna ordning bör bestå, och renodlas ytterligare. Inte heller är den särskilda regeln om åtalsunderlåtelse i LUL avsedd för myndiga lagöverträdare.

I första hand bör möjligheterna till en helt slopad bötesanvändning undersökas

Vi tolkar våra direktiv på så sätt att ambitionen bör vara att så långt möjligt helt utmönstra dagsböter som påföljdsalternativ för lagöverträdare under 18 år. Det säger sig självt med beaktande av den omfattning som bötesstraffet används i dag att det skulle fodra tämligen radikala åtgärder. Redan vid en preliminär bedömning framstår det också som förenat med uppenbara svårigheter att helt slopa bötesstraffet inte minst för att böter tillsammans med de påföljder som innebär frihetsberövande är de enda påföljdsalternativ som kan verkställas tvångsvis helt utan den dömdes med-

verkan. Med detta sagt är dock vår ambition att lämna förslag som så långt möjligt kan minska användningen av böter för underåriga lagöverträdare.

En ändrad inriktning av bötesanvändningen på det sätt som våra direktiv anvisar bör vila på de allmänna principerna om ekvivalens, proportionalitet, likabehandling och förutsebarhet.

En distinktion kan göras mellan lägre och högre bötesstraff

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare har genomgått stora reformer år 1999 och 2007. Som vi angett i avsnitt 23.1 anser vi inte att det är lämpligt eller ens realistiskt att föreslå reformer som genomgripande förändrar det system som relativt nyligen har införts. Tvärtom är vår ambition att föreslå förbättringar som går att integrera i den gällande ordningen. I linje med detta utgår våra överväganden gällande bötesstraffet från den distinktion som gjordes mellan lägre och högre bötesstraff i 2007 års reform genom introducerandet av ungdomstjänst.

Som beskrivs närmare i avsnitt 20.3 fick ungdomstjänst genom den reformen ett vitt tillämpningsområde. Påföljden ska kunna användas såväl för brott som tidigare föranlett kortare fängelsestraff som för sådana som lett till böter. Gällande förhållandet till ett bötesstraff som alternativ anges i 32 kap. 2 § BrB att, i valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande. Om alternativet är ett lindrigt bötesstraff ska dock böter istället väljas. Så är enligt propositionen normalt fallet om alternativet är ett lägre bötesstraff än omkring 60 dagsböter²⁶.

Gällande brott som kan leda till bötesstraff på 60 dagsböter eller mer har sålunda lagstiftaren angett att påföljden som huvudregel ska bestämmas till ungdomstjänst (förutsatt att det inte finns förutsättningar för ungdomsvård). För brott som påkallar ett lägre bötesstraff än så är däremot lagstiftarens ställningstagande för närvarande att böter är den primära påföljden. Vi anser att den distinktionen mellan lägre och högre bötesstraff utgör en viktig hållpunkt i våra fortsatta överväganden.

²⁶ Prop. 2005/06:165 s. 132.

Minskad användning av böter olika vägar

En slopad eller minskad användning av böter kan uppnås i huvudsak på tre olika sätt. För det första skulle det vara möjligt att i stället för att döma ut ett bötesstraff helt avstå från att besluta om någon straffrättslig reaktion, dvs. avstå från att döma ut påföljd. För det andra skulle det vara möjligt att döma ut någon form av varningsstraff. Det tredje alternativet är att ersätta bötespåföljden med någon annan påföljd som har ett verkställighetsinnehåll. I de följande avsnitten överväger vi dessa alternativ.

25.4 Ungdomsreduktionen av bötesstraff bör förtydligas

Vår bedömning: Tillämpningen av ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § BrB i de fall brottets straffvärde är sådant att böter kan följa på brottet, bör ske på ett mer enhetligt sätt än vad som hittills skett.

Som anförts ovan är vår utgångspunkt att utforma förslag som så långt möjligt minskar användningen av bötesstraff för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Som vi utvecklat ovan anser vi att den distinktion som idag görs i praxis mellan brott som bör föranleda ett lägre straff än 60 dagsböter och sådana som bör föranleda ett straff på 60 dagsböter eller mer, bör tjäna som en viktig hållpunkt vid våra överväganden om hur användningen av dagsböter för lagöverträdare i denna åldersgrupp ska kunna minskas.

Distinktionen är i dag avgörande för när ungdomstjänst är alltför ingripande och påföljden i stället ska bestämmas till dagsböter. Den kan enligt vår mening tjäna som en allmän vattendelare mellan den brottslighet som påkallar en straffrättslig reaktion som motsvarar ungdomstjänst i ingripandegrad och den brottslighet där måhända någon form av varningsstraff skulle kunna vara tillräckligt.

Mot denna bakgrund är det olyckligt om ungdomsreduktionen inte görs på något enhetligt sätt. Detta har åtminstone tills nyligen varit fallet.

Avgörande för om ungdomstjänst är alltför ingripande är storleken på det bötesstraff som annars i det enskilda fallet ska utgå. Det s.k. straffmättningsvärde som anger detta, avgörs med utgångspunkt i brottets straffvärde med beaktande av eventuella billighetsskäl enligt 29 kap. 5 § BrB och med tillämpning av den s.k. ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB.

Straffvärdet bestäms efter omständigheterna i det enskilda fallet. Det går dock inte att bortse från att det ofta exempelvis vid för-mögenhetsbrott på bötesnivå sker en schematisk straffvärde-bedömning utifrån exempelvis värdet på det tillgripna.

Det är sällan billighetsskäl torde ha något inflytande över straffmätningen av bötesbrott. Vad som däremot är av avgörande betydelse är vilken modell (eller vilket beräkningssätt) som används vid den ungdomsreduktion som ska ske enligt 29 kap. 7 § BrB.

Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer för bestämmandet av dagsböter för brott som begåtts av unga lagöverträdare.²⁷ Riktlinjerna går ut på att de böter som strafföreläggs ungdomar under 18 år inte ska vara högre än 90 dagsböter, i de fall böter hade tillämpats även om den tilltalade hade varit över 21 år. Syftet är att det på så sätt ska skapas ett utrymme, från och med 100 dagsböter till och med 150 dagsböter, för fall då en vuxen lagöverträdare skulle ha dömts till fängelse eller till en med fängelse utbytbar påföljd. Någon reduktion ska enligt riktlinjerna inte göras i de fall lagöverträdaren har fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2005 s. 878 delvis distanserat sig från en tillämpning av dessa riktlinjer även om HD uttalade att det föreligger ett större utrymme att tillämpa schabloner för ungdomsreduktionen vid bötespåföljd än vid fängelsepåföljd. HD anammade inte RÅ:s riktlinje i frågan om att 100 dagsböter eller mer bör vara straffet för ungdomar i de fall straffvärdet för brottet för en vuxen är en månads fängelse utan fastställde hovrättens dom om 80 dagsböter. HD uttalade därvid att en schabloniserad regel som tar sin utgångspunkt i straffvärdet för en vuxen kan behöva korrigeras med hänsyn till den unges omogenhet och bristande erfarenhet som har samband med den tilltalades ålder. Vidare ansåg HD att en normalpåföljd om 100 dagsböter för en ungdom där straffvärdet för en vuxen mot-

²⁷ RÅR 2004:1.

svarar fängelse en månad många gånger skulle kunna innebära en straffskärpning, vilket inte domstolen ansåg motiverat.

Oaktat HD:s avståndstagande (till viss del), torde RÅ:s riktlinjer hittills ha fått ett genomslag, både hos åklagarna som de riktar sig till vid utfärdande av strafförelägganden men även i domstolarna. RÅ:s riktlinjer, som ju innebär en reduktion endast om lagöverträdaren är under 18 år, har dock inte tillämpats konsekvent. Justitierådet Martin Borgeke har i boken *Att bestämma påföljd för brott* presenterat en alternativ konstruktion som låter föreskriften om ungdomsreduktion slå igenom för lagöverträdare upp till 21 års ålder.²⁸

Om en reduktion görs över hela linjen, även för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20, blir den större för de yngsta lagöverträdarna. Att det blir så beror på att det ”reducerade området”, dvs. spannet 30–150 dagsböter, då ska rymma fler åldersgrupper.

Enligt RÅ:s tabell ska ett straffvärde på 70 dagsböter (dvs. vad en vuxen hade ådömts) sättas ned till 60 dagsböter för en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Enligt Borgekes tabell ska motsvarande straffvärde sättas ned till 60 dagsböter för en 20-åring, till 50 dagsböter till en 19-åring eller 18-åring, till 40 dagsböter för en 17-åring eller 16-åring och till 30 dagsböter för en 15-åring. Enligt Borgekes tabell förutsätts att straffvärdet uppgår till 140 dagsböter eller mer för att en 15-åring lagöverträdare ska dömas till 60 dagsböter eller mer. För en 16-åring krävs det på samma sätt 110 dagsböter och för en 17-åring 100 dagsböter.

Som Högsta domstolen uttalat i flera sammanhang beror delvis domstolarnas straffmätning och tillämpning av regeln om ungdomsreduktion på omständigheterna i de enskilda fallen. Det går dock knappast att bortse från att tillämpningen i praktiken i stor utsträckning bygger på schematiskt angivna modeller och beräkningssätt för hur reduktionen ska göras. Huruvida det bötesstraff som ska bestämmas för en underårig lagöverträdare bestäms till lägre än 60 dagsböter eller till 60 dagsböter eller mer, har sålunda till stor del varit beroende av vilken modell som använts för ungdomsreduktionen. Skillnaden mellan de olika modellerna är så pass stor att bestämningen av själva straffvärdet i de flesta fall blir av mindre betydelse än vilken modell som tillämpas.

Genom kontakter som vi har haft med åklagare och domare framgår att det har växlat i praxis vilken modell som använts vid

²⁸ Martin Borgeke, *Att bestämma påföljd för brott*, 1 uppl., 2008, s. 205.

ungdomsreduktionen. Detta framkom både vid Åklagarmyndighetens erfarenhetsseminarium för ungdomsåklagare som utredningen deltog vid²⁹ och vid det seminarium för tingsrättsdomare som utredningen anordnat.³⁰

Samma bild framgår av en undersökning som Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, har gjort. För att ta reda på hur praxis är bland domstolarna tillställde Utvecklingscentrum i maj 2010 en enkät till samordnande ungdomsåklagare vid samtliga allmänna åklagarkammare. Av svaren kan utläsas att det inte har funnits någon enhetlighet över riket gällande hur antalet dagsböter ska bestämmas för unga lagöverträdare. Ett flertal åklagarkammare uppgav att domstolarna i deras område tillämpar Borgekes tabell medan andra uppgav att domstolarna använde Sterzels tabell alternativt RÅ:s riktlinjer. Andra kammare hade den uppfattningen att domstolarna gjorde individuella bedömningar och att bedömningar gjordes från fall till fall utan att någon särskild tabell tillämpades.

Det framkom också från enkäten att det kunde förekomma skillnader gällande tillämpningen av tabeller mellan domarna vid en domstol samt mellan olika domstolar som föll inom en åklagarkammars område. Vidare fanns en uppfattning hos en del åklagare att det inte gick att avgöra hur antalet böter bestäms då detta inte redovisas i domarna.

Medan det torde kunna antas att åklagarna konsekvent har tillämpat RÅ:s riktlinjer när de utfärdar strafförelägganden, har det sålunda skiftat i domstolarna mellan olika modeller för ungdomsreduktion. Detta torde avvika från tillämpningen av ungdomsreduktionen vid brottslighet som har ett sådant straffvärde att fängelse kan följa på brottet, där det finns en relativt fast praxis med en nedsättning i olika kvotdelar (se om detta i avsnitt 29.5).

Det är enligt vår bedömning önskvärt att reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB sker på ett enhetligt sätt i domstolarna även vid brott på bötesnivå. Bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB bygger inte på att det ska göras någon individuell bedömning, varför en enhetlig praxis är önskvärd och logisk utifrån vilken funktion lagstiftaren har avsett för bestämmelsen. Med de utgångspunkter vi har vid övervägandena om en minskning av bötesanvändningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år, framstår det som än mer

²⁹ Erfarenhetsseminarium om påföljder för unga lagöverträdare den 13–14 april 2010.

³⁰ Seminarium den 23 september 2010.

angeläget att den distinktion vi fäster stor vikt vid grundas på en enhetlig tillämpning av åklagarna och domstolarna.

På vilket sätt bestämmelsen om ungdomsreduktion ska tillämpas vid brottslighet som straffvärdemässigt ligger på bötesnivå närmare bestämt om regeln då ska omfatta lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år har nyligen prövats av HD i en dom från den 31 januari 2012.³¹ HD slår i domen fast att bestämmelsen i 29 kap. 7 § BrB första stycket BrB bör tillämpas även när personer i åldersgruppen 18–20 år har begått brott som förskyller dagsböter (se avsnitt 29.5.4 där vi utförligt redovisar och diskuterar domen). Genom HD:s dom torde den osäkerhet som hittills rått om ungdomsreduktionen bör tillämpas för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år när straffvärdet endast motiverar ett bötesstraff vara borta.

Frågan om reduktionen av brott på bötesnivå för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år är sammanlänkad med frågan om det ska göras någon motsvarande reduktion för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. I avsnitt 29.7.3 behandlar vi hela den frågeställningen. De förslag vi lämnar i det avsnittet berör sålunda hela åldersgruppen 15–20 år.

Utöver behovet att få en enhetlig praxis gällande tillämpningen av ungdomsreduktionen finns det enligt vår mening i sak anledning att överväga en annan ordning än den som gäller sedan HD:s dom från januari 2012.

Utifrån de frågeställningar vi överväger i detta kapitel kan sägas att en tillämpning av ungdomsreduktionen som ger ett mindre genomslag för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år (som RÅ:s riktlinjer) innebär ett större tillämpningsområde för ungdomstjänst och en minskning av användningen av dagsböter som påföljd. Det skulle sannolikt vara svårt att vinna acceptans för en ordning som innebär att ett rent varningsstraff får ersätta låga bötesstraff, om varningsstraffet används till annat än mer bagatellartade brott. Om reduktionen har ett betydande genomslag för unga lagöverträdare skulle på ett sätt som knappast skulle kunna godtas brott med förhållandevis höga straffvärden komma att omfattas av ett sådant varningsstraff. Vår slutsats blir, på sätt som utvecklas i avsnitt 29.7.3, att ungdomsreduktionen vid bötesbrottslighet bör bygga på en tillämpning som i huvudsak motsvarar RÅ:s riktlinjer för ungdomsreduktion vid bötesbrott.

³¹ Dom i mål B 5566–11.

25.5 Åtgärder för att slopa eller minska användningen av bötesstraff med högre bötesbelopp

25.5.1 Högre bötesbelopp bör ersättas av andra påföljder med verkställighetsinnehåll

Vår bedömning: I de fall brottet motiverar ett straff på 60 dagsböter eller mer bör användningen av böter minskas genom att tillämpningen av ungdomsvård och ungdomstjänst ökar och genom att det införs ytterligare påföljdsalternativ för unga lagöverträdare med motsvarande ingripandegrad.

Som angivits ovan kan det göras en distinktion mellan bötesstraff som understiger 60 dagsböter och sådana som uppgår till 60 dagsböter eller mer. Om straffmättningsvärdet uppgår till 60 dagsböter eller mer, är huvudregeln att en lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år ska dömas till ungdomsvård om de särskilda förutsättningarna för denna påföljd är uppfylla och annars till ungdomstjänst.

Det kan konstateras att ambitionen att ersätta högre bötesstraff med andra påföljder har fått ett betydande genomslag. Detta framgår av den särskilda statistik gällande bötespåföljder för lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet, som Brå tagit fram till utredningen.

År 2010 avsåg cirka tre procent av strafföreläggandena på dagsböter och cirka 15 procent av domarna på dagsböter bötesstraff på 60 dagsböter eller mer. Detta kan jämföras med år 2000 då motsvarande andel av strafföreläggandena var cirka 11 procent och motsvarande andel av domarna var cirka 41 procent och 2004 då motsvarande andel av strafföreläggandena var cirka 10 procent och motsvarande andel av domarna var cirka 38 procent. Det har sålunda efter 2007 års reform skett en betydande minskning av höga bötesstraff för underåriga lagöverträdare.

Lagstiftaren har för brott som kan föranleda dagsbotsstraff på 60 dagsböter eller mer tagit ställning för att huvudalternativet bör vara ungdomstjänst (när det inte föreligger ett särskilt vårdbehov), dvs. en påföljd med ett tydligt verkställighetsinnehåll som bestäms utifrån brottslighetens straffvärde. Ambitionen att på så sätt ”växla in” de högre bötesstraffen mot andra påföljdsalternativ har fått ett

stort genomslag och får nu anses vara en accepterad och etablerad del av påföljdssystemet.

Trots den tydliga huvudregeln, är det dock ett betydande antal brott som föranleder dagsbotsstraff på 60 dagsböter eller mer (418 år 2010). Vad gäller den påföljdsbestämning som sker vid domstol, torde anledningen till att böter väljs i stället för ungdomstjänst vara att det inte finns förutsättningar för ungdomsvård och att den unge antingen inte bedöms lämplig att utföra ungdomstjänst eller inte samtycker till den påföljden.

Tidigare var det vanligt att den unge förklarade sig inte samtycka till ungdomstjänst, eftersom en sådan dom fanns i belastningsregistret under längre tid än en bötesdom. Sedan den 1 september 2010 är detta ändrat. Efter en ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister är det nämligen lika lång gallringstid för ungdomstjänst och ungdomsvård (för den som begått brottet före 18 års ålder) som för böter. Det kan antas att andelen som ”väljer bort” ungdomstjänst till förmån för böter kommer att minska till följd av den lagändringen.

För att ytterligare kunna minska användningen av de högre bötesstraffen, måste utgångspunkten vara att antingen tillämpningsområdet för ungdomstjänst vidgas eller att det införs en ny och likvärdig påföljd som kan användas när ungdomstjänst inte är tillämpbar. För att återknyta till vad som sägs ovan om de tre huvudvägar som kan beträdas när det gäller ambitionen att minska bötesanvändningen, är det alltså enligt vår mening inte en framkomlig väg att i dessa fall avstå från att döma ut ett straff eller att döma ut ett varningsstraff.

I kapitel 24 har vi övervägt utformningen av ungdomstjänst och ungdomsvård. Genom de ändringar som föreslås såvitt avser ungdomstjänst och ungdomsvård kan det antas att tillämpningen av dessa påföljder kommer att öka något. I avsnitt 27.7.3 föreslår vi att det ska införas en ny påföljd vilken vi benämner kontaktskyldighet för unga som ska vara tillämpbar när det inte finns förutsättningar att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst.

Vår bedömning är att behovet av att döma ut högre bötesbelopp kommer att minska väsentligt om dessa förslag genomförs.

25.5.2 Strafförelägganden bör inte utfärdas för högre bötesbelopp

Vår bedömning: Det får anses följa av 15 § LUL att strafföreläggande som huvudregel inte ska utfärdas om bötesstraffet uppgår till 60 dagsböter eller mer. En mer konsekvent tillämpning av detta kan åstadkommas genom riktlinjer från Riksåklagaren.

Att det trots lagstiftarens ambition döms ut bötesstraff på 60 dagsböter eller mer är inte överraskande eftersom användningen av ungdomstjänst ju förutsätter lämplighet och samtycke. Att det utfärdas strafförelägganden på sådana bötesnivåer för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 är måhända något mer förvånande. Enligt den särskilda statistiken från Brå utfärdades år 2010 sammanlagt 86 strafförelägganden på 60 dagsböter eller mer gällande lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för huvudbrottet. År 2009 var antalet 132.

Enligt 48 kap. 4 § RB får bötesstraff föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan. Avgörande i övrigt för om strafföreläggande kan meddelas, kan vara att brottet i det enskilda fallet bör föranleda ett bötesstraff.³² Det anges dock i bestämmelsen att det finns särskilda bestämmelser om strafföreläggande för brott som har begåtts av någon under 18 år. Vad som åsyftas är bestämmelsen i 15 § LUL. Enligt den bestämmelsen får åklagaren, trots de begränsningar som gäller enligt 48 kap. 4 § RB, utfärda strafföreläggande för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år, om det kan antas att den unge, om åtal hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Därvid ska åklagaren beakta de särskilda regler enligt vilka rätten kan döma till lindrigare straff än det som är föreskrivet för brottet.

Som beskrivits ovan är ju huvudregeln (som följer av lagregleringen och dess förarbeten) att påföljden om inte förutsättningar föreligger för ungdomsvård ska bestämmas till ungdomstjänst om alternativet är ett bötesstraff på 60 dagsböter eller mer. Endast i de fall den unge inte samtycker eller påföljden inte bedöms lämplig ska ett bötesstraff komma i fråga.

Huruvida förutsättningar för ungdomstjänst föreligger, är enligt vår bedömning i första hand en fråga för domstolen. I de fall åklagaren bedömer att straffmättningsvärdet är på 60 dagsböter eller mer bör därför inte i vart fall om det inte föreligger mycket

³² Rättegångsbalken en kommentar på Internet, kommentaren till 48 kap 4 §.

speciella skäl utfärdas ett strafföreläggande. Istället bör åtal väckas och påföljdsbestämningen överlämnas till domstolen.

Det kan antas att åklagaren i en betydande andel av de fall där strafföreläggande utfärdats på 60 dagsböter eller mer, har gjort den bedömningen att den unges negativa inställning till ungdomstjänst innebär att någon annan påföljd än böter inte kan antas bli aktuellt efter en domstolsprocess. I avsnitt 24.4.1 föreslår vi att det inte längre ska finnas något uttryckligt krav på samtycke från den unge för att ungdomstjänst ska kunna dömas ut. Oavsett om det förslaget till förändring genomförs eller inte kan förutsättningarna för ungdomstjänst förändras och den unges attityd ändras efter kontakter med offentlig försvarare och genomförande av rättegång. Enligt vår mening bör därför inte åklagaren i normala fall göra någon förhandsbedömning av samtycke eller lämplighet, utan endast utgå från brottets straffmättningsvärde vid bedömningen av om en annan påföljd än böter kan antas bli aktuell. I avsnitt 27.7.3 föreslår vi att det ska införas en ny påföljd benämnd kontaktskyldighet för unga som ska tillämpas då det inte finns förutsättningar att döma till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Om detta ytterligare påföljdsalternativ införs minskas utrymmet ytterligare för att göra en förhandsbedömning att påföljden skulle ha bestämts till böter.

Genom att det anges i 15 § LUL att strafföreläggande ska utfärdas endast i de fall det kan antas att den unge skulle ha dömts till böter om åtal hade väckts, bedömer vi att det följer redan av dagens lagstiftning att åklagaren som huvudregel inte ska utfärda strafföreläggande mot en underårig lagöverträdare om straffmättningsvärdet bedöms uppgå till 60 dagsböter eller mer, eftersom åklagaren knappast har fullständigt underlag att göra antagande av förutsättningarna för ungdomstjänst. Endast om det är uppenbart att påföljden skulle bli dagsböter om åtal väcks bör åklagaren utfärda strafföreläggande. Som anförs ovan torde det utrymmet bli än mer begränsat om de förändringar vi föreslår i kapitel 24 och 27 genomförs.

För att praxis ska bli enhetlig och för att i enlighet med lagstiftarens intentioner ytterligare minska bötesanvändningen i denna åldersgrupp kan det finnas anledning för Riksåklagaren att meddela riktlinjer angående detta.

25.6 Varningsstraff istället för bötesstraff med lägre bötesbelopp

25.6.1 Utgångspunkter

Vår bedömning: I de fall straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter har lagstiftaren inte anvisat något alternativ till böter utom för de undantagsfall då påföljden bestämts till ungdomsvård. En slopad eller minskad användning av böter bör inte leda till en onödig och måhända kontraproduktiv överanvändning av ingripande påföljder.

Samtidigt måste den normbildande verkan av kriminaliseringen upprätthållas även om man avstår från att använda bötesstraff. Det kan därför inte bli aktuellt att i stället för låga bötesstraff för ungdomar helt avstå från att döma ut någon påföljd.

Som utvecklats ovan är vår avsikt att bötesstraff på 60 dagsböter eller mer i linje med ambitionerna i 2007 års reform ska träda tillbaka till förmån för ungdomstjänst, ungdomsvård eller den av oss föreslagna nya ungdomspåföljden kontaktskyldighet för unga.

Vad gäller brott som idag leder till strafföreläggande eller dom på böter understigande 60 dagsböter, är angreppsvinkeln inte lika självklar.

För det första bör man framhålla att det sker ett mycket stort antal lagföringar av lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år där påföljden bestäms till böter. År 2010 utfärdades strafförelägganden på dagsböter, understigande 60 dagsböter, i 2 558 fall. Av de 335 fallen av penningböter var därutöver sannolikt en betydande andel sådana där dagsböter fanns i straffskalan, såsom mycket ringa fall av snatteri och åverkan. I domstol dömdes samma år ut dagsböter understigande 60 i 1 603 fall. Man måste därtill räkna med att en viss andel av de 221 fallen av penningböter som dömdes ut i domstol gällde dagsbotsbrott med mycket lågt straffvärde. Sammanlagt handlar det då om uppskattningsvis cirka 4 300 brott för vilka påföljden bestämts till dagsböter understigande 60 dagsböter eller till penningböter, utan att det varit fråga om ett s.k. penningbotsbrott.

Bland de bötesstraff som dömdes ut eller lagfördes genom strafföreläggande enligt en kartläggning av år 2008 dominerar inte någon brottstyp påfallande. Största andelarna utgörs av misshandel, skadegörelse, snatteri, olovlig körning, brott mot 4 kap. BrB, stöld,

brott mot narkotikastrafflagen och brott mot knivlagen, som vardera utgör en andel på mellan 14 och 7 procent (se ovan avsnitt 25.2.3).

Med undantag för de brott för vilka endast penningböter är föreskrivet (vilka vi i enlighet med vad som anförts i avsnitt 25.3 ovan anser inte bör omfattas av ambitionen att begränsa bötesanvändningen) är det alltså fråga om de minst allvarliga och minst straffvärda brotten. För att upprätthålla den relativa proportionaliteten i påföljdssystemet kan det därför knappast bli fråga om att i stället för böter döma ut en ingripande påföljd.

Vad gäller unga lagöverträdare finns det därtill särskilda aspekter som talar emot en alltför ingripande påföljd vid brott med låga straffvärden. De allra flesta människor begår något eller några smärre brott under sin ungdomstid. Ett litet antal ungdomar begår dock ett stort antal brott och fortsätter därefter att återfalla i brott. I den stora gruppen ungdomar som begår något enstaka brott är flertalet inte exponerade för sådana riskfaktorer som leder till en upprepad kriminalitet. Utan att ge uttryck för någon tolerans eller acceptans för ungdomars brottslighet, kan man säga att det ofta ingår i en normal utvecklings och mognadsprocess för en ung människa att någon gång begå en olaglig handling av mindre allvarlig art.

För den stora grupp ungdomar vars personliga och sociala förutsättningar inte innefattar särskilda riskfaktorer för fortsatt brottslighet, kan en alltför ingripande påföljd verka kontra-produktivt. Ett strängt påföljdsval kan få såväl den unge själv som dennes omgivning att identifiera den unge som kriminell, när det egentligen är fråga om ett utslag av oförstånd och bristande mognad.

Detta talar för att det knappast är motiverat att ingripa strängt eller ens med någon större intensitet mot den unge som någon gång begår ett ringa brott. Samhällets resurser vad gäller brottsbekämpning används på ett bättre sätt om de sätts in gällande de ungdomar som genom allvarlig brottslighet eller upprepade återfall i brott manifesterar att deras personliga och sociala situation innefattar riskfaktorer för att utveckla en kriminell identitet och kriminell livsstil. Detta synsätt kan sägas ligga bakom regleringen i LUL om åtalsunderlåtelse. Våra övervägande i kapitel 27 om behovet av nya påföljdsalternativ utgår även de från synsättet att större fokus bör ligga på ungdomar som gör sig skyldiga till allvarliga brott och som återfaller i brott.

Mot detta kan sägas att kriminaliseringens normbildande funktion givetvis måste upprätthållas även för de brott som relativt sett bedöms som minst allvarliga och som begås av de yngsta lagöverträdarna. Det är enligt vår bedömning möjligt och rimligt att privilegiera den unge förstagångsförbrytaren i förhållande till brottets straffvärde, dvs. att döma ut en påföljd som är mindre ingripande än det bötesstraff som straffvärdet motiverar. Privilegieringen bör dock inte bli så stor att man avstår från att döma ut någon påföljd. Enligt vår mening måste det tvärtom följa en straffrättslig reaktion på brottet.

Med detta kan sägas att det inte bör vara något alternativ att i stället för ett bötesstraff helt avstå från att döma ut någon påföljd. Någon annan straffrättslig reaktion måste enligt vår mening således till om bötesstraffen för unga ska kunna slopas eller i vart fall minskas radikalt.

25.6.2 Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte öka för att minska användningen av lägre bötesstraff

Vår bedömning: Tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör inte utvidgas till att omfatta även brott som i dag föranleder böter på grund av att straffmättningsvärdet understiger 60 dagsböter.

Vår utgångspunkt är, som anförts ovan, att de brott som idag leder till dagsbotsstraff understigande 60 dagsböter eller bör föranleda en annan straffrättslig reaktion än böter.

En naturlig utgångspunkt blir då att överväga en ökad användning av ungdomstjänst. Idag kan ungdomstjänst dömas ut i som lägst 20 timmar. I enlighet med vad som angavs i förarbetena är området upp till 50 timmars ungdomstjänst förbehållet fall där alternativet hade varit ett bötesstraff, medan området från och med 50 till och med 150 timmar är förbehållet fall som ger anledning till en strängare påföljd än böter.³³ Med utgångspunkt i det har det i doktrinen utformats riktlinjer över hur timantalet ska bestämmas, vilket torde tillämpas ganska konsekvent i domstolarna.³⁴

Vi har övervägt om ett utvidgat tillämpningsområde för ungdomstjänst skulle kunna vara ett sätt att minska användningen av bötesstraff för underåriga lagöverträdare.

³³ Prop. 2005/06:165 s. 75.

³⁴ Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 1 uppl., 2008, s. 408 och Bilaga 2.

Det finns flera skäl som talar för att välja den vägen. En sådan ordning skulle innebära att det blir en tydlig reaktion även vid mindre allvarliga brott, utan att för den delen böter behöver användas som påföljd. Bötesstraff för unga problematiseras i våra direktiv utifrån att brottet inte medför några tydliga konsekvenser för den unge eftersom betalningsskyldigheten ofta fullgörs av någon annan. Vidare anges i direktiven att vår översyn ska ske i ljuset av tidiga, tydliga och brottsförebyggande ingripanden.

För att möjliggöra ungdomstjänst även vid brott med lägre straffmättningsvärde än idag, skulle det förmodligen behöva införas en möjlighet att döma ut ett mindre antal timmar än 20. Det skulle visserligen vara möjligt att använda 20 timmar som ”startpunkt” vid ett lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter. Det skulle dock innebära att det måste göras en successiv förskjutning av timantalet i förhållande till dagens ordning. För att bevara proportionaliteten skulle därtill maximiantalet timmar behöva ökas. Sammantaget skulle det bli en repressionsökning som inte framstår som motiverad. Det framstår därtill som olämpligt att ändra förutsättningarna för den praxis som utvecklats vad gäller timantalet för ungdomstjänst. En mer naturlig konsekvens av att vidga tillämpningsområdet för ungdomstjänst vore sålunda att minska minimiantalet timmar, så att brott med lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter skulle föranleda ungdomstjänst på mellan 10 och 15 timmar, exempelvis att 10 timmar motsvarar spannet penningböter till och med 40 dagsböter och att 15 timmar motsvarar spannet 41–59 dagsböter.

En ordning av det nu skisserade slaget är emellertid inte invändningsfri. I dag ingår i ungdomstjänst en mindre del särskild anordnad verksamhet. Den är ofta på cirka 10 timmar och kan innefatta samtal om brottsligheten och även deltagande i en enklare programverksamhet. I förarbetena lyfts det fram att ungdomstjänsten inte bara bör ha en gränssättande utan även en vägledande roll och att en särskild anordnad verksamhet bl.a. kan ge den unge möjlighet att reflektera över sin livssituation och de brott han eller hon begått.³⁵ I de fall en ungdomstjänstpåföljd bara skulle innefatta 10–15 timmar, skulle utrymmet för sådana inslag bli begränsat. Alternativet vore att påföljden vid låga timantal uteslutande skulle omfatta den särskild anordnade verksamheten. Det skulle dock helt urholka påföljdens innehåll och huvudsakliga syfte. Om det ska

³⁵ a. prop. s. 67.

vara fråga om en utvidgning av ungdomstjänsten måste huvudsakligen rimligen vara oavlönat arbete. Om den endast är på tioalet timmar, torde då utrymmet för annan verksamhet bli mycket begränsat.

Även om en utvidgning av ungdomstjänsten vore ett sätt att minska bötesanvändningen som skulle ligga i linje med våra direktiv, finns det dock dessutom ett flertal andra tunga invändningar mot en sådan ordning.

När ungdomstjänst infördes som en självständig påföljd övervägdes dess nedre gräns och i vilken omfattning den nya påföljden skulle kunna ersätta bötesstraff. Regeringen anförde att det skulle föra för långt att helt ersätta böter med ungdomstjänst.³⁶ I likhet med Ungdomsbrottsutredningen vars betänkande låg till grund för lagstiftningen ansåg regeringen att ungdomstjänst inte borde kunna väljas som påföljd i stället för penningböter. Enligt regeringen var det, utöver det, heller inte rimligt att de lindrigaste dagsbottsstraffen skulle kunna ersättas med ungdomstjänst. Även om ungdomstjänst skulle kunna dömas ut i ett förhållandevis lågt antal timmar, torde det enligt regeringen innebära en omotiverad skärpning av påföljden om ungdomstjänst skulle kunna ersätta dagsböter på de lägsta nivåerna. Det skulle därtill innebära en dramatiskt ökad användning av ungdomstjänst med risk för ökad belastning på kommunerna och rättsväsendet. Regeringen fann det svårt att se att en sådan bred användning av ungdomstjänst skulle ha sådana fördelar att de skulle uppväga de svårigheter och kostnader som en sådan ordning skulle föra med sig.

Regeringen gjorde den bedömningen att det var rimligt att ungdomstjänst normalt endast kom i fråga när alternativet var ett bötesstraff om minst omkring 60 dagsböter. Om även lindrigare bötesstraff skulle kunna ersättas med ungdomstjänst, skulle nackdelarna enligt regeringen riskera att överväga.

Det är enligt vår mening lätt att dela de farhågor mot att låta ungdomstjänst helt ersätta dagsböter som påföljd som framfördes när ungdomstjänsten infördes.

Utifrån principiella utgångspunkter är det tveksamt om oavlönat arbete är en adekvat och rimlig påföljd vid de minst allvarliga brotten. Såsom regeringen framförde i 2007 års lagstiftningsärende är det svårt att motivera den repressionsökningen. Därtill kan anföras att ungdomstjänst redan i dag har ett mycket

³⁶ a. prop. s. 73 f.

vidsträckt tillämpningsområde. Det är tillämpligt vid allt ifrån brott som motiverar endast förhållandevis höga böter till brott som straffvärdemässigt innan ungdomsreduktionen skulle kunna föranleda flera års fängelse. Ungdomstjänsten har därför ett tillämpningsområde som är vida större än samhällstjänsten för vuxna lagöverträdare såväl enligt dagens ordning som enligt den ordning vi föreslår i avsnitt 9.5.6. Påföljdssystemets tydlighet och trovärdighet skulle inte gynnas av att ytterligare utvidga tillämpningsområdet för ungdomstjänst.

I dag har ungdomstjänsten en hög trovärdighet. Det beror enligt vår bedömning mycket på dess kombination av gränssättning och vägledning. Påföljden förutsätter en reell arbetsinsats av den unge som reaktion på brottet, samtidigt som såväl kontakten med handledare och andra personer på arbetsplatsen som den övriga verksamheten kan utöva ett gott inflytande på den unge. Om timantalet är alltför litet vilket blir en nödvändighet vid låga straffmättningsvärden om inte antalet timmar höjs generellt riskerar påföljden att bli alltför innehållslös. Det finns helt enkelt knappast förutsättningar att göra något meningsfullt av en ungdomstjänst med ett mycket begränsat antal timmar.

Vad gäller de praktiska förutsättningarna för en utvidgning av tillämpningsområdet finns det också skäl att hysa starka farhågor. År 2010 dömdes det ut ungdomstjänst i cirka 2 600 fall. Som nämnts ovan lagfördes samma år genom dom eller strafföreläggande över 4 000 fall av bötesstraff som understeg 60 dagsböter och där i dag det enda alternativet är just böter. En utvidgning av tillämpningsområdet för ungdomstjänst till sådana brott skulle sålunda innebära att behovet av ungdomstjänstplatser skulle mer än fördubblas. För det första skulle det innebära betydande merarbete och merkostnader för kommunernas socialförvaltningar. För det andra även om den merkostnaden bedöms som motiverad måste det finnas tillräckligt många arbetsgivare för att svara upp mot denna fördubbling.

Av Brå:s utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare framgår att väntetiden för att påbörja ungdomstjänst i genomsnitt är cirka 60 dagar. I många fall är den enligt utvärderingen väsentligt längre.³⁷ De problem som finns med att få fram platser i tid skulle accentueras betydligt med en stor ökning av ungdomstjänstpåföljder.

³⁷ Ungdomsvård och ungdomstjänst En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 57 f.

Av lagföringarna som avsåg dagsböter understigande 60 dagsböter utgjordes huvuddelen år 2010 (61 procent) av strafförelägganden som utfärdats av åklagare.³⁸ För att inte måltillströmningen till domstolarna skulle öka med ett betydande antal, bör dessa fall kunna lagföras genom strafföreläggande även om påföljden skulle bestämmas till ungdomstjänst och inte böter.

I samband med 2007 års reform väckte Åklagarmyndigheten vid remissomgången frågan om ungdomstjänst skulle kunna meddelas genom strafföreläggande. Regeringen anförde att valet av påföljd ofta framstår som tydligt när det gäller de påföljder som idag går att strafförelägga (villkorlig dom och böter) men att så inte alltid skulle vara fallet med ungdomstjänst.³⁹ Enligt regeringen kunde det därför ifrågasättas om det var lämpligt att ungdomstjänst skulle kunna lagföras genom strafföreläggande. Ungdomsbrottsutredningen hade inte övervägt det och regeringen fann mot denna bakgrund inte att det fanns skäl att införa en sådan möjlighet.

Enligt vår mening kan visserligen ungdomstjänst anses vara ett tillräckligt tydligt påföljdsalternativ att det skulle kunna omfattas av strafföreläggandeinstitutet. Andra skäl talar dock med större styrka mot en sådan ordning. I avsnitt 24.4.1 föreslår vi att det formella kravet på samtycke till ungdomstjänst ska avskaffas. Däremot går det inte att ge avkall på kravet på lämplighet. Påföljdens trovärdighet och möjligheterna att rekrytera arbetsplatser som tar emot ungdomstjänstdömda skulle lida betydande skada om andelen unga som inte klarar av verkställigheten skulle öka. Det krävs alltså att det görs en förhållandevis grundlig lämplighetsbedömning. Domstolen har i dag relativt goda förutsättningar att göra en sådan bedömning. Det finns i allmänhet ett yttrande från socialnämnden att tillgå. Vid huvudförhandlingen kan den unges förutsättningar ytterligare belysas samt dennes inställning till att genomföra påföljden klargöras.

Någon liknande allsidig belysning av den unge och dennes situation görs inte i dag då lagföringen sker genom strafföreläggande. För det första inhämtas vanligtvis inte något yttrande från socialnämnden. Enligt 1 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska, om åklagaren har utfärdat ett strafföreläggande med stöd av bestämmelsen i LUL, åklagaren underrätta den unge om beslutet vid ett personligt sammanträffande. Om ett personligt sammanträffande inte är

³⁸ 2 558 av sammanlagt 4161 sådana lagföringar.

³⁹ Prop.2005/2006:165, s. 77 f.

möjligt eller om brottet är ringa, får dock underrättelsen vara skriftlig.

Om lämplighetsbedömningen skulle kunna göras med någorlunda grundlighet, skulle det förutsätta ett betydande merarbete och merkostnader i förhållande till i dag. Åklagaren skulle behöva ta in utredning från socialnämnden och utan undantag behöva sammanträffa med den unge för att avgöra om ungdomstjänst är en lämplig påföljd. De fördelar utifrån kostnad och effektivitet som finns med den summariska brottmålsprocessen skulle i mångt och mycket förringas om dessa moment tillkom vid strafföreläggandeförfarandet.

Alternativet vore att åklagaren skulle väcka åtal i alla fall där påföljden i dag bestäms till ett lågt bötesstraff (och där den alltså i ett nytt system skulle bestämmas till ungdomstjänst). Det framstår dock som en än mer kostnadsdrivande ordning och knappast något som rimligen kan förordas.

Sammanfattningsvis finner vi att det kan resas så pass starka invändningar mot en utvidgad tillämpning av ungdomstjänst-påföljden till att omfatta brott som föranleder de lägre bötesstraffen, att något förslag i den riktningen inte bör lämnas.

25.6.3 En särskild påföljd med verkställighetsinnehåll för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp bör inte införas

Vår bedömning: Det är inte lämpligt att konstruera ett nytt särskilt påföljdsalternativ med verkställighetsinnehåll för att ersätta lägre bötesstraff. Det är inte heller lämpligt att den av oss föreslagna påföljden kontaktskyldighet för unga får ett sådant tillämpningsområde.

De invändningar som framförts ovan mot att låta ungdomstjänstpåföljden omfatta även brott som idag föranleder lindriga bötesstraff, tar delvis sikte på förhållanden kopplade till just den påföljdens konstruktion och förutsättningar. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att överväga om det kan införas någon annan särskild påföljd med ett verkställighetsinnehåll för att ”ersätta” bötesstraffen vid den lindrigaste brottsligheten.

För att undvika de stötestenar som anges ovan gällande ungdomstjänsten bör det i så fall för det första vara en påföljd som

inte förutsätter medverkan från externa arbetsplatser utan som kan handläggas inom socialtjänstens egen verksamhet (eller något annat organ inom det allmänna). För det andra bör det vara en påföljd som kan handläggas inom ramen för strafföreläggandeinstitutet och som därför inte förutsätter någon närmare bedömning av den unges lämplighet och andra förutsättningar att verkställa påföljden.

Vi föreslår i avsnitt 27.7.3 att det ska införas en ny påföljd för unga lagöverträdare, kallad kontaktskyldighet för unga. Enligt förslaget ska påföljden bestämmas till mellan två och sex månader, beroende på brottslighetens straffvärde. Påföljden syftar till att utgöra ett alternativ när det varken finns förutsättningar för ungdomstjänst eller ungdomsvård. Enligt förslaget ska påföljden vara tillämplig vid samma straffmättningsvärden som ungdomstjänst. Påföljden bygger på ett kontaktmannaskap och att det under verkställigheten därutöver ska vidtas individuellt anpassade åtgärder. Mot den bakgrunden är påföljden knappast genomförbar om verkställighetstiden är kortare än två månader. Det skulle därför inte vara lämpligt att låta den gälla mindre allvarliga bötesbrott än de som i dag leder till ungdomstjänst. Kontaktskyldighet för unga kan därför inte vara ett alternativ till låga bötesstraff.

Vi har även övervägt om det som ett alternativ till de lägsta dagsbotsstraffen bör införas en påföljd som innebär deltagande i någon form av begränsad programverksamhet, i första hand med socialtjänsten som huvudman. Vad som skulle kunna vara genomförbart vore exempelvis att den unge deltar ett antal timmar i samtal om brottsligheten. En självklar förebild skulle då kunna vara den del av ungdomstjänsten som utgörs av särskilt anordnad verksamhet.⁴⁰

Vad som kan tala för en sådan påföljd vore att bötesstraffet då skulle ersättas med en annan påföljd med verkställighetsinnehåll och att den unge genom påföljden skulle få möjlighet att reflektera över sitt brott och konsekvenserna av det.

Det finns dock flera invändningar som skulle kunna resas även mot denna idé. Som en utgångspunkt kan sägas att det inte bör införas nya inslag i påföljdssystemet utan tungt vägande skäl, eftersom sådana nya inslag gör systemet mer komplext och svåröverblickbart.

⁴⁰ Som utvecklas i avsnitt 24.4.6 är det bara i vissa kommuner som den särskilt anordnade verksamheten inom en ungdomstjänst består av ett kortare påverkansprogram eller liknande strukturerat innehåll.

Som diskuteras ovan kan det också vara kontraproduktivt att påföljdsmissigt ”överreagera” på mycket ringa brottslighet, särskilt om det är fråga om förstagångsförbrytare. Samhällets resurser används bättre om det sätts in mer intensiva insatser vid allvarlig brottslighet och då det är fråga om återfall i brott.

För att ett sådant påföljdsalternativ ska fungera med det stora antalet fall som det skulle handla om, torde dessutom förutsättas att det är fråga om en schematisk behandling utan möjlighet till individuell anpassning.

Det finns heller knappast något stöd för att en programverksamhet under några timmar skulle ha någon signifikativ betydelse vad gäller att påverka risken för återfall. Å andra sidan kan inte brott med så låga straffvärden föranleda annat än en påföljd som innebär mycket begränsade insatser, för att den inte ska vara oproportionerligt ingripande.

Den vinst som kan uppnås av att den unge ges möjlighet att reflektera över brottet och att han eller hon brutit mot normsystemet, kan enligt vår bedömning uppnås vid kontakterna med polis, åklagare offentlig försvarare och domare under lagföringen.

Mot denna bakgrund finner vi att det vare sig kan motiveras utifrån sakliga skäl att föreslå någon särskild påföljd i stället för låga bötesstraff eller att det skulle vara det bästa sättet att använda samhällets resurser i arbetet mot ungdomsbrottsligheten.

25.6.4 Ett varningsstraff bör införas för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp

25.6.4.1 Utgångspunkt

Ovan har vi anfört att det skulle undergräva kriminaliseringens normbildande verkan att konsekvent avstå från att döma ut någon påföljd vid de brott som idag föranleder låga bötesstraff. Samtidigt har vi konstaterat att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att införa någon påföljd med ett verkställighetsinnehåll för dessa brott. Vad som återstår att överväga är då om användningen av låga bötesstraff skulle kunna ersättas av någon form av varningsstraff.

25.6.4.2 Kort om Ungdomsbrottsutredningens överväganden om straffvarning

Frågan om att införa ett varningsstraff i stället för böter har övervägts tidigare av Ungdomsbrottsutredningen i betänkandet Ingridanden mot unga lagöverträdare (SOU 2004:122). I syfte att öka användningen av åtalsunderlåtelse föreslog utredningen att begreppet åtalsunderlåtelse skulle ersättas med ”straffvarning” i de fall beslutet avser en underårig lagöverträdare. Utredningen föreslog att ett sammanträffande med den unge skulle vara en förutsättning för att åklagaren skulle kunna meddela sådant beslut samt att åklagaren skulle ta slutlig ställning till frågan om en sådan varning skulle meddelas först i samband med sammanträffandet. Vidare föreslog utredningen att domstolen också skulle kunna besluta om straffvarning. Det skulle dock vara begränsat till de fall då brottet skett av okynne eller förhastande. Utredningen ansåg att domstolens möjlighet att meddela straffvarning främst skulle gälla i de fall åklagaren av någon särskild anledning sett sig tvungen att väcka åtal trots att förhållandena i övrigt starkt talade för straffvarning. Domstolens möjlighet att meddela straffvarning skulle enligt utredningens förslag begränsas till de fall då det förelåg särskilda skäl.⁴¹

Ett flertal remissinstanser ifrågasatte om de förändringar utredningen hade föreslagit skulle leda till en ökad användning av åtalsunderlåtelse. Vissa remissinstanser ifrågasatte å andra sidan om det var en önskad utveckling att öka andelen åtalsunderlåtelser. Även förslaget om att ge domstolen möjlighet att meddela straffvarning möttes av ett blandat mottagande. Av de kritiska instanserna var det dock flera som bejakade idén men invände att den föreslagna konstruktionen behövde ses över. Ungdomsbrottsutredningens förslag i denna del har ännu inte lett till någon lagstiftning.

⁴¹ SOU 2004:122 s. 268 ff.

25.6.4.3 Ett varningsstraff bör införas för förstagångsbrottslingar som gjort sig skyldiga till lindriga brott

Vår bedömning: För förstagångsbrottslingar är det tillräckligt att döma ut ett rent varningsstraff när brottet annars skulle leda till ett lägre bötesstraff än 60 dagsböter. Åklagaren bör kunna meddela åtalsunderlåtelse vid sådan brottslighet om övriga förutsättningar för ett sådant beslut är uppfyllda.

Ordningen med åtalsunderlåtelse innebär att det till stor del redan finns ett system etablerat med varning som straffrättslig reaktion

Även om Ungdomsbrottsutredningens förslag, som redovisas ovan, inte har vunnit gehör så delar vi den uppfattning som där framfördes, att systemet med åtalsunderlåtelse i LUL utgör en naturlig utgångspunkt för vidare resonemang om ett varningsstraff. Åtalsunderlåtelse innebär att åklagaren avstår från att väcka åtal vid brott av mestadels ringa natur (brott som skett av okynne eller förhastande) och även andra brott där det redan satts in vårdåtgärder som är tillräckligt ingripande.

Särskilt gällande den förra kategorin har förfarandet karaktären av en varning. Det förutsätts som huvudregel att den unge inte tidigare gjort sig skyldig till brott. Till åtalsunderlåtelser är kopplad ett skötsamhetskrav och en möjlighet att återkalla beslutet och att väcka åtal i stället. Åtalsunderlåtelse ska meddelas vid ett personligt sammanträffande med åklagaren. Åklagaren kan vid detta tillfälle klargöra innebörden av beslutet och att det kommer bli en mer ingripande reaktion om den unge återfaller i brott.

Som redovisas ovan i avsnitt 25.2.2 har användningen av åtalsunderlåtelser ökat under senare år. Av samtliga lagföringar gällande lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år utgjordes 36 procent av åtalsunderlåtelser (år 2010). Eftersom det totala antalet lagföringar även innefattar sådana där böter var uteslutet pga. straffvärdet eller den tidigare brottsligheten, används åtalsunderlåtelse *i stället för ett bötesstraff* i betydligt större utsträckning än andelen 36 procent utvisar.

Andelen åtalsunderlåtelser skiftar betydligt mellan olika brotts typer. Vid snatteri är andelen 85 procent, vid stöld är den 31 procent, vid skadegörelse är den 33 procent och vid misshandel är den

sex procent.⁴² De skiftande andelarna visar att RÅ:s riktlinjer (se ovan i avsnitt 25.2.1.2) enligt vilka tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse ska vara betydande vid tillgreppsbrott har fått ett stort genomslag. Även i övrigt är tillämpningen av åtalsunderlåtelse större vid brottslighet som enligt riktlinjerna typiskt sett kan anses vara begånget av okynne eller förhastande. Vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse kan enligt RÅ:s riktlinjer de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottslighetens art vara vägledande. Den skiftande tillämpningen av åtalsunderlåtelse mellan olika brottstyper beror därför även på om det anses vara ett s.k. artbrott. Därtill torde fördelningen visa att andelen åtalsunderlåtelser är högre bland brottstyper som normalt sett straffvärdemässigt ligger på bötesnivå.

Sålunda kan vi i våra överväganden utgå från att det i rättsordningen redan finns ett etablerat system där en stor del av ungdomsbrottsligheten bemöts med något som kan beskrivas som en varning.

Att endast försöka öka andelen åtalsunderlåtelser för att på så sätt minska bötesanvändningen tror vi dock inte är lämpligt. I vissa fall leder ett brott till åtal även om brottets karaktär och avsaknaden av tidigare lagföringar borde kunna föranleda en åtalsunderlåtelse. Det gäller sådana fall där den unge förnekar brott. Så måste det vara, eftersom åtalsunderlåtelser förutsätter att ett brott har begåtts och beslutet förs in i belastningsregistret. Även i vissa fall då den unge erkänner brottet kan åtal väckas på grund av att det finns ett vidhängande yrkande på förverkande eller ett skadeståndsanspråk. Det kan även finnas medmisstänkta som förnekar brott, varvid åtal väcks för att undvika att likartade fall behandlas olika.

Att ordningen är sådan vilket alltså i sig har goda skäl för sig innebär att det uppstår en betydande skillnad i ingripandegrad mellan brott som är likartade till karaktär och straffvärde. Vi anser i likhet med vad Ungdomsbrottsutredningen tidigare funnit att den skillnaden är olycklig. Brott som i och för sig borde ha föranlett åtalsunderlåtelse men som av olika skäl ändå lett till åtal bör i möjligaste mån kunna följas av ett varningsstraff med motsvarande innebörd och ingripandegrad.

⁴² Ungdomsvård och ungdomstjänst-En utvärdering av 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare, Brå-rapport 2011:10 s. 23 ff.

Kan en varning vara tillräcklig för vissa brott – oavsett om det leder till åtal eller inte?

Åtalsunderlåtelse för ungdom ges i dag på huvudsakligen två grunder.

Vid de s.k. *vårdfallen* ska den unge redan vara föremål för vårdåtgärder i första hand genom SoL eller LVU som en förutsättning för att underlåta åtal. Enligt bestämmelsen ska åklagaren bedöma om det kan antas att det genom vårdåtgärderna vidas vad som är ”lämpligast för den unge”. Lagtexten ger sålunda uttryck för en ren individualpreventiv bedömning. Av RÅ:s riktlinjer framgår dock att åklagaren ska göra en proportionalitetsbedömning; huruvida innehållet i vården utgör en tillräcklig reaktion i förhållande till brottslighetens art och straffvärde. Bedömningen ska gälla huruvida reaktionen på brottsligheten blir densamma oavsett om åtalsunderlåtelse ges eller åtal väcks.⁴³ Av riktlinjerna följer vidare att brottslighetens art eller straffvärde inte normalt utgör något väsentligt allmänt intresse som utesluter åtalsunderlåtelse, under förutsättning att den vård som den unge ska underkasta sig utgör en tillräcklig reaktion.

Åtalsunderlåtelse kan också meddelas då det är uppenbart att brottet skett av *okynne eller förhastande*. Utgångspunkten enligt förarbetena är att det ska vara fråga om en gärning som är en tillfällighet och att polisens och åklagarens ingripande då innebär en tillräcklig varning.⁴⁴ Enligt RÅ:s riktlinjer utesluts brott som typiskt sett förutsätter planering, förberedelser och samarbete mellan gärningsmän. I detta kan sägas ligga att åklagaren ska göra en prognos huruvida brottet utgör en engångsföreteelse som samhällets kan reagera mot endast genom en varning.

Enligt riktlinjerna aktualiseras åtalsunderlåtelse på denna grund vanligtvis vid brottslighet med ett relativt begränsat straffvärde. Någon gräns vid bötesbrott finns dock inte. I förarbetena anges stöld som exempel på brott som kan föranleda åtalsunderlåtelse. I RÅ:s riktlinjer anges att åtalsunderlåtelse under inga omständigheter kan komma i fråga i de fall det oreducerade straffvärdet överstiger fängelse sex månader. I riktlinjerna anges vidare att de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottets art innebär att det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse. Dessa olika förutsättningar leder till en

⁴³ RÅR 2006:3 s. 4.

⁴⁴ Prop. 1964:10 s. 160.

differentiering primärt utifrån brottstyp, där vissa brottstyper innefattar många gärningar som kan föranleda åtalsunderlåtelse medan det för andra brottstyper bara kan ske vid speciella situationer och i undantagsfall.

Vad som kan övervägas är om det skulle kunna tillskapas en mer enhetlig ”grundnivå” med utgångspunkt i det antal dagsböter som brottet förtjänar (dvs. straffmättningsvärdet) då en varning kan anses tillräcklig. Detta skulle då gälla oavsett om varningen sker i samband med att åklagaren underlåter att väcka åtal eller efter det att domstolen bedömt skuldfrågan och funnit den unge skyldig till brottet.

I de fall den omyndige lagöverträdaren tidigare är ostraffad innebär i vart fall typiskt sett och i de flesta fall själva rättsprocessen en tydlig och i många fall säkert omskakande konsekvens av brottet. Den unge kommer i kontakt med polis och åklagare. Antingen vid ett sammanträffande med åklagaren eller vid en domstolsförhandling konfronteras den unge med brottet. Vårdnadshavarna blir informerade om brottet och involveras i processen genom kallelser till sammanträffandet med åklagaren eller till huvudförhandlingen.

Om det är fråga om en ung person som för första gången lagförs för brott, anser vi att någon form av varning som sanktion skulle kunna utgöra en tillräcklig reaktion vid mindre bötesbrott. Någon differentiering bör inte göras till brottstyp eller art, i linje med våra allmänna överväganden i avsnitt 15.3. Det avgörande ska i stället vara att brottet har ett så lågt straffmättningsvärde att ungdomstjänst (eller motsvarande) skulle vara en alltför ingripande påföljd. Att brottet i det enskilda fallet föregåtts av planering eller präglats av systematik ska inte i sig utesluta ett varningsstraff. Sådana inslag ska dock redan enligt den ordning som gäller redan i dag enligt 29 kap. 2 § BrB beaktas som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vilket innebär att vissa brott av det slaget kommer att anses ha ett straffvärde (eller straffmättningsvärde) som är för högt för att ett varningsstraff ska kunna komma i fråga. Varningen som reaktion bör kunna användas såväl av åklagare genom beslut om åtalsunderlåtelse i stället för utfärdande av ett strafföreläggande och av domstol genom att varning döms ut i stället för ett lågt bötesstraff.

Att på detta sätt låta en varning utgöra den enda straffrättsliga reaktionen för ett brott, innebär förvisso en betydande privilegiering av lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Det kan

dock motiveras utifrån synsättet att större tolerans kan visas med unga lagöverträdare.

Vad som med större styrka kan invändas mot denna idé är att den normbildande verkan av kriminaliseringen riskerar att undergrävas om det regelmässigt döms ut endast ett varningsstraff och att det inom ungdomsgruppen etableras den bilden att det är "gratis" att begå ett första brott. Den redan etablerade ordningen med åtalsunderlåtelse talar dock mot att det skulle föreligga några sådana risker. Det pedagogiska värdet av att det genom åtalsunderlåtelsen eller domen utfärdas en "varning" och att detta bara är något som kan komma den unge tillgodo vid ett tillfälle ska heller inte underskattas.

Om lagföringen sker genom åtalsunderlåtelse bör precis som i dag huvudregeln vara att den unge ska underrättas om beslutet vid ett personligt sammanträffande med åklagaren (18 § LUL). För att varningsstraff ska kunna dömas ut i domstol bör på motsvarande sätt en förutsättning vara att den tilltalade inställer sig personligen till huvudförhandlingen.

I dag registreras i belastningsregistret att åklagaren har meddelat en åtalsunderlåtelse. Enligt 17 § lagen (1998:620) om belastningsregister gallras beslutet efter tre år. Ett varningsstraff bör givetvis även det registreras i belastningsregistret. Denna konsekvens av lagföringen uppfattas av många unga som en mycket ingripande reaktion.

Under utredningsarbetet har det från åklagarhåll framförts att det skulle kunna vara olyckligt om domstolen ges möjlighet att döma ut en varning när den unge förnekat brott. Det har i det sammanhanget framförts farhågor att det inte längre skulle finnas något incitament för den unge att erkänna om sanktionen även vid ett förnekat brott som blev föremål för en domstolsförhandling skulle bli en varning. Vidare har det framförts att den pedagogiska betydelsen av att ett erkännande kan premieras med en åtalsunderlåtelse skulle förringas och att det inte skulle vara lika lätt att vid samtal i samband med åtalsunderlåtelsen tala om vikten att stå för det man gör.

Enligt vår mening går det visserligen inte att bortse från dessa synpunkter. Å andra sidan bör de inte överdrivas. Även om det ges möjlighet för domstolen att döma ut ett varningsstraff för ett förnekat brott torde det i många fall framstå som mer förmånligt för den unge att erkänna och få en åtalsunderlåtelse och därmed inte behöva bli föremål för åtal och kallas att inställa sig vid en

huvudförhandling. Betydelsen av att stå för det man gör kan ändå lyftas fram såväl av åklagare som av domare i kontakter med den unge. Det kan också på principiella grunder ifrågasättas att en sådan avgörande skillnad ska göras i bedömningen endast beroende på om den unge erkänner brottet eller inte.

25.6.4.4 Den närmare utformningen av ett varningsstraff

Våra förslag: Om någon begått ett brott innan han eller hon fyllt 18 år och straffvärdet är sådant att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än dagsböter får domstolen döma till ett varningsstraff. Vid bedömningen av om varningsstraff är tillräckligt ingripande ska särskilt beaktas om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott.

Om brottsligheten är sådan att det kan förväntas att den unge skulle ha dömts till ett varningsstraff om åtal hade väckts får åklagaren meddela åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska särskilt beaktas såsom idag om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott.

Varningsstraff i stället för låga bötesstraff

Som vi utvecklar ovan bör enligt vår bedömning en tydlig varning i vissa fall kunna vara en tillräcklig reaktion för unga lagöverträdare i stället för ett lågt bötesstraff. I likhet med vad som gäller enligt de särskilda bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i LUL, bör en sådan varning vara förbehållen unga lagöverträdare som begått brottet innan de fyllde 18 år.

När det är fråga om ett förfarande i domstol bör varningen utgöra en särskild påföljd för unga lagöverträdare och benämnas varningsstraff.

En första uttrycklig förutsättning för att döma till varningsstraff bör vara att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än böter för brottsligheten. Detta ska vara den enhetliga ”grundnivån” som avgör om ett varningsstraff är tillräckligt. Som vi utvecklar ovan bör det inte göras någon avgränsning utifrån brottstyp eller återfallsprognoser, utan det bör vara brottets straffmättningsvärde

som utgör utgångspunkten för om varningsstraff kan väljas som påföljd. Med det tillämpningsområde som gäller för ungdomstjänst och som vi inte anses bör ändras innebär det att brottet inte ska motivera ett bötesstraff som uppgår till 60 dagsböter eller mer. I praktiken skulle varningsstraffet därmed komma i fråga för brott som motiverar bötesstraff inom spannet 30–50 dagsböter och sådana dagsbotsbrott där straffvärdet i det enskilda fallet är så lågt att det motiverar att påföljden bestäms till penningböter.

En andra utgångspunkt bör vara att den dömda inte tidigare har gjort sig skyldig till brott. Själva innebörden av begreppet varning är ju att det är något som kan meddelas endast vid ett tillfälle. Den som återfaller i brott ska inte på nytt kunna komma i åtnjutande av en sådan privilegiering. Det innebär att en förutsättning för att döma till varningsstraff är att den unge inte tidigare har meddelats ett sådant straff. Varningsstraff bör dock som utgångspunkt överhuvudtaget inte meddelas om den unge tidigare är lagförd för ett brott, oavsett om det renderat en åtalsunderlåtelse, ett strafföreläggande eller en dom till något slag av påföljd. Man kan överväga om det bör göras till en absolut regel att varningsstraff inte ska kunna meddelas den som tidigare lagförts för brott. Det är dock knappast möjligt att förutse alla situationer som kan uppkomma, varför det vore olämpligt med en så kategorisk regel. Det torde exempelvis finnas ett visst utrymme för varningsstraff när det rör sig om en tidigare ordningsförseelse. I stället bör det framgå av lagtexten att varningsstraff som utgångspunkt inte ska meddelas den som tidigare lagförts för brott. Med förebild i bestämmelsen om åtalsunderlåtelse bör det föreskrivas att det vid bedömningen av om varningsstraff är tillräckligt ingripande ska särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Åtalsunderlåtelse i stället för strafförelägganden med låga bötesstraff

Det bör tillskapas en "grundnivå" där ett varningsstraff som utgångspunkt utgör en tillräcklig reaktion. I de fall där det är fråga om ett förstagångsbrott med ett sådant straffvärde att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än böter bör därför åklagaren kunna meddela åtalsunderlåtelse, om det inte av andra skäl påkallas att åtal väcks. Det gäller alltså i sådana situationer där det kan förväntas att varningsstraff skulle ha dömts ut om åtal hade väckts. Att åtal inte väcks kan ju bero på att den unge har erkänt. I stället

för strafförelägganden bör det i sådana fall beslutas om åtalsunderlåtelse.

Även utan någon ändring av bestämmelsen om åtalsunderlåtelse skulle det i många fall vara möjligt för åklagaren att underlåta åtal då det kan antas att domstolen skulle ha dömt ut ett varningsstraff (såsom systemet skisseras ovan). Detta eftersom det i många fall skulle ha bedömts som ett brott som skett av okynne eller förhastande. Som utvecklas ovan anknyter dock begreppet ”okynne eller förhastande” till en bedömning av brottstypen och förfarings sättet. Vi menar att det låga straffvärdet eller närmare bestämt straffmättningsvärdet efter tillämpning av bl.a. ungdomsreduktionen ska vara avgörande för om en varning är tillräcklig. Det ligger också i linje med vad vi anfört om påföljdsvalet för vuxna. Möjligheterna för åklagaren att besluta om åtalsunderlåtelse bör därför gälla alla brott där straffvärdet är sådant att det kan förväntas att den unge hade fått ett varningsstraff om åtal hade väckts. Detta bör föreskrivas i 17 §LUL.

I övrigt bör förutsättningarna för åtalsunderlåtelse vara desamma som i dag. Vi har i avsnitt 15.3.5 föreslagit att brottslighetens art inte längre ska utgöra en grund för särbehandling vid påföljdsvalet i det system med villkorligt fängelse som vi föreslår. Som framgår ovan kan brottslighetens art i dag innebära att åtalsunderlåtelse inte meddelas eftersom ett väsentligt allmänt intresse då skulle åsidosättas. Om brottslighetens art inte ska utgöra en självständig grund för påföljdsvalet på det sätt vi föreslagit, bör det inte heller vägas in vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse skulle åsidosättas.

Om det införs en möjlighet för domstolen att meddela ett varningsstraff och en möjlighet för åklagaren att under mot svarande förutsättningar underlåta att väcka åtal, kan det övervägas om termen ”åtalsunderlåtelse” bör förtydligas. Ungdomsbrottsutredningen föreslog att begreppet åtalsunderlåtelse enligt LUL av pedagogiska skäl och i förtydligande syfte skulle ersättas med begreppet straffvarning.⁴⁵

Vi föreslår ovan att domstolen ska kunna döma ut påföljden varningsstraff. Det skulle då inte vara lämpligt utan snarare ägnat att förvirra att även kalla beslutet om att underlåta åtal för samma sak. I så fall skulle åtalsunderlåtelse snarare kallas ”straffvarning”, ”åtalsunderlåtelse med varning” eller något dylikt. Att introducera

⁴⁵ SOU 2004:122 s. 266 ff.

ytterligare ett begrepp skulle emellertid inte göra systemet mer tydligt. Vi bedömer att det snarare är det samtal som åklagaren har med den unge samt den omständigheten att åtalsunderlåtelsen utgör en privilegiering som inte kommer att tillgodoräknas den unge vid mer än ett tillfälle, som ger den ett pedagogiskt värde. Vi anser därför inte att det finns tillräckliga skäl att införa någon ytterligare begreppsbyggnad.

25.6.4.5 Varningsstraff i förhållande till åtalsunderlåtelse och till ungdomsvård

Våra bedömningar: Införandet av ett varningsstraff bör inte innebära att dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse vid okynne eller förhastande utmönstras.

Domstolen bör dock inte ha möjlighet att meddela varningsstraff på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande.

Införandet av ett varningsstraff bör inte innebära att dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. att det pågår åtgärder enligt bl.a. SoL eller LVU minskar. Åtalsunderlåtelse på den grunden bör dock bara meddelas när det inte finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse enligt den generella bestämmelse som vi föreslår.

Om det finns förutsättningar för ungdomsvård ska domstolen välja den påföljden framför ett varningsstraff.

Dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. okynne och förhastande bör inte begränsas

Vår utgångspunkt är att åklagaren ska kunna meddela *åtalsunderlåtelse* och domstolen döma till *varningsstraff*, förutsatt att brottet har ett lågt straffmättningsvärde och den unge inte tidigare gjort sig skyldig till brott. Som beskrivits ovan skär dagens ordning med åtalsunderlåtelser vid okynne eller förhastande på en annan ledd. Frågan är hur dagens system för åtalsunderlåtelse ska förhålla sig till vårt förslag.

Ett alternativ vore att utmönstra möjligheten att meddela åtalsunderlåtelse på grund av att brottet skett av okynne eller förhastande. För det alternativet talar att det skulle bli mer

konsekvent och lättförståeligt att utgå endast från straffmättningsvärdet vid bedömningen om en varning är tillräcklig. Begreppen okynne eller förhastande framstår därtill som ålderstigna och svårförklarliga. Även med de detaljerade riktlinjer RÅ meddelat kan det finnas risk för en icke enhetlig rättstillämpning, beroende på vad man lägger i begreppen okynne och förhastande.

Trots dessa invändningar finns det starka skäl att behålla detta utrymme för åtalsunderlåtelse, även om vår föreslagna utvidgning skulle genomföras. Att det förhållandet att brottet har skett av okynne eller förhastande utgör grund för åtalsunderlåtelse är etablerat sedan lång tid tillbaka. Denna grund kan omfatta brott som skulle leda till höga bötesstraff och i vissa fall även andra påföljder än böter. Ambitionen att minska användningen av böter för unga lagöverträdare skulle i någon mån motverkas, om möjligheten till åtalsunderlåtelse på grund av okynne eller förhastande utmönstrades. Den bör därför vara kvar.

Det förslag till åtalsunderlåtelse vid låga straffvärden som vi föreslår innebär en "grundnivå" baserad på straffmättningsvärdet. Det innebär att åklagaren först bör pröva om åtalsunderlåtelse ska meddelas på den grunden att straffmättningsvärdet är så lågt att annan påföljd än böter inte är att vänta om åtal hade väckts. Om så inte är fallet bör åklagaren gå vidare och pröva om åtalsunderlåtelse kan meddelas pga. att brottet skett av okynne eller förhastande.

Som redovisas ovan kan det vid bedömningen av om det skulle strida mot ett väsentligt allmänt intresse att meddela åtalsunderlåtelse för ett brott som i och för sig begåtts pga. okynne eller förhastande, vägas in de omständigheter som föranleder särbehandling pga. brottslighetens art.⁴⁶ Vi anför i avsnitt 15.3.5 att det i det påföljdssystem vi föreslår inte ska ske någon särbehandling pga. brottslighetens art. ett utmönstrandande av den grunden för påföljdsvalet kommer då även att i någon mån påverka utrymmet för åtalsunderlåtelse pga. okynne eller förhastande.

Varningsstraff bör inte kunna meddelas då brottet skett av okynne eller förhastande

Som anförts ovan är det en olycklig skillnad idag att lika allvarliga brott i vissa fall kan leda till åtalsunderlåtelse men i andra fall pga. omständigheter som inte har att göra med brottet eller den unges

⁴⁶ Se RÅR 2006:3 s. 7.

tidigare brottslighet till åtal och en påföljd med verkställighetsinnehåll. Om domstolen har möjlighet att döma till ett varningsstraff i stället för ett lågt bötesstraff på det sätt vi föreslagit ovan, kommer den skillnaden till största del att försvinna.

För att helt råda bot på denna skillnad borde det i domstol vara möjligt att meddela ett varningsstraff även på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande. De bedömningsgrunder som gäller för åklagaren skulle då vara vägledande även för domstolen. Detta var den form av varningsstraff som Ungdomsbrottsutredningen föreslog.⁴⁷

Enligt vår bedömning finns det dock flera skäl mot en sådan ordning. Den ordning vi föreslår bör vara lättillämpad och begriplig för allmänheten. I linje med våra överväganden i övrigt är det då naturligt att som utgångspunkt vid bedömningen av den straffrättsliga reaktionen ha brottets allvar och den tidigare brottsligheten. Därtill kommer att systemet med åtalsunderlåtelse generellt omfattar många situationer där den misstänkte undgår påföljd, trots att en kanske ingripande påföljd skulle ha dömts ut om målet förts till domstol. Begreppet ”okynne eller förhastande” är också enligt vår mening sådant att det lämpar sig mindre väl för att styra påföljdsvalet. Det bör också beaktas att domstolen i många sannolikt de flesta fall som omfattas av begreppet ”okynne eller förhastande” kommer att kunna meddela ett varningsstraff på den grunden att brottet har ett lågt straffvärde. För att en sådan ordning ska vinna acceptans finns det skäl att begränsa den nya påföljden varningsstraff till brott som annars skulle ha lett till ett lågt bötesstraff. Ambitionen att minska bötesanvändningen vilken är vår utgångspunkt i dessa överväganden påkallar heller knappast ett varningsstraff med bredare tillämpningsområde än det vi föreslagit. Vår slutsats blir därför att varningsstraff inte ska kunna meddelas av domstolen på den grunden att brottet skett av okynne eller förhastande.

Dagens möjligheter till åtalsunderlåtelse pga. pågående vårdåtgärder bör inte begränsas

Som beskrivs ovan finns det i dag förutsättningar för åtalsunderlåtelse även vid förhållandevis höga straffvärden och oberoende av brottstyp, förutsatt att det pågår vårdåtgärder enligt i

⁴⁷ SOU 2004:122 s. 272 ff.

första hand SoL eller LVU som är lika ingripande som den påföljd som skulle ha dömts ut om åtal hade väckts. Den utvidgning vi föreslår gällande de minst allvarliga brotten, bör inte ändra på den ordningen. Enligt vår mening framstår det som ändamålsenligt att möjligheterna att avstå från att väcka åtal kvarstår oförändrade, i de fall tillräckligt ingripande åtgärder ändå har vidtagits genom i första hand socialtjänstens försorg.

I de fall åklagaren finner att det finns förutsättningar för åtalsunderlåtelse på den grunden att den unge tidigare är ostraffad och brottet inte kan antas föranleda en strängare påföljd än böter, behöver dock åklagaren inte pröva om det finns grund för åtalsunderlåtelse enligt bestämmelsen om vårdåtgärder.

Ungdomsvård bör ha företräde framför ett varningsstraff

Vi föreslår ovan att domstolen ska kunna meddela ett varningsstraff om straffmättningsvärdet är sådant att ungdomstjänst (eller någon annan påföljd av motsvarande ingripandegrad, som t.ex. den av oss i avsnitt 27.8.3 föreslagna påföljden kontaktskyldighet för unga) skulle vara alltför ingripande. I de fall ungdomstjänst aktualiseras kan i stället ungdomsvård dömas ut om förutsättningarna för det föreligger. Idag är ungdomsvård förstahandsalternativet som påföljd, om det finns ett tillräckligt ingripande ungdomskontrakt eller en tillräckligt ingripande vårdplan och övriga förutsättningar också är uppfyllda. Ungdomsvård kan dömas ut även vid sådana låga straffmättningsvärden där ungdomstjänst är uteslutet.

Om ingripandegraden för den unge ska bli helt enhetlig oavsett om brottet leder till åtal eller inte, borde varningsstraffet ha försteg framför ungdomsvård i de fall brottet leder till åtal. Enligt vår mening finns det dock skäl som talar emot detta. De förslag vi här lämnat utgår från ambitionen att minska användningen av bötesstraff eftersom det är en olämplig och onödig påföljd för den omyndige förstagångsförbrytaren. I de fall det finns förutsättningar för ungdomsvård oavsett brottets straffmättningsvärde blir det enligt nuvarande reglering inte aktuellt med böter. Det sakliga behovet av att döma ut den individuellt mest lämpliga och brottsförebyggande påföljden får då anses väga tyngre än behovet av fullständig likformighet. Sedan tidigare har ungdomsvård försteg framför ungdomstjänst, dvs. att den påföljden ska väljas om för-

utsättningar för det föreligger. Samma sak ska enligt vad vi föreslår i avsnitt 27.8.3 gälla såvitt avser kontaktskyldighet för unga. Ungdomsvård bör enligt vår mening även ha försteg framför varningsstraff.

25.6.4.6 Något system med undanröjande av varningsstraff vid återfall bör inte införas

Vår bedömning: Varningsstraffet bör inte vara förenat med en prøvotid eller vid återfall i brott kunna omvandlas till ett bötesstraff. Inte heller är det lämpligt att återfall i brott ska leda till en mer ingripande påföljd för den nya brottsligheten på grund av att påföljden vid den förra lagföringen bestämdes till ett varningsstraff. Någon ändring i regleringen gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse är inte påkallad.

Ska varningsstraffet innebära några särskilda konsekvenser vid återfall?

Vi har ovan argumenterat för att införa en ordning där den omyndige lagöverträdaren första gången han eller hon lagförs för ett brott förutsatt att det vore alltför ingripande med en annan påföljd än böter ådöms ett varningsstraff. Om den unge erkänner brottet och det även i övrigt finns förutsättningar för att underlåta åtal ska den unge i stället tilldelas en varning genom beslut om åtalsunderlåtelse.

Att den unge lagöverträdaren får en varning i stället för att ådömas ett bötesstraff innebär en betydande privilegiering. Rättsordningen visar tolerans med den unge. Innebörden av varningen kan då sägas vara att den toleransen inte kommer att finnas kvar om den unge återfaller i brott. Varningsstraffet (och åtalsunderlåtelse på motsvarande grund) ska enligt vår mening som utgångspunkt bara kunna meddelas en gång.

En reaktion på återfallet är sålunda att toleransen är slut och att en påföljd med verkställighetsinnehåll måste dömas ut om den unge på nytt gör sig skyldig till brott. Frågan är om det räcker som reaktion på återfallet?

Vad som kan övervägas är om varningsstraffet måste innebära någon annan konsekvens kopplad till det straff den unge skulle ha fått om denne inte hade privilegierats genom varningsstraffet.

Den gällande ordningen vid åtalsunderlåtelse

Gällande åtalsunderlåtelser finns det delvis redan en sådan ordning. Enligt 22 § LUL ska den som får åtalsunderlåtelse iaktta skötsamhet. Vidare anges att ett beslut om åtalsunderlåtelse får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det. Vid bedömningen av om återkallelse ska ske, ska särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om åtalsunderlåtelse.

Enligt förarbetena är inte avsikten att det till beslutet om åtalsunderlåtelse ska vara kopplad en prøvotid om sex månader, utan även återfall utanför sexmånadersfristen ska kunna beaktas.⁴⁸ Det ska dock å andra sidan inte finnas någon automatisk koppling mellan återfall i brott och återkallelse. Huruvida beslutet ska återkallas och åtal ska väckas för brottet ska göras mer utifrån en samlad bedömning. Det har angetts i förarbetena att det i regel bör förutsättas att det nya brottet inte är av lindrig beskaffenhet och att det också är av liknande slag som det åtalsunderlåtelsern avsett. Om de sociala myndigheterna ingriper med lämpliga åtgärder, bör enligt förarbetena ny brottslighet i allmänhet inte leda till att en åtalsunderlåtelse återkallas och att åtal väcks.

Utrymmet för återkallelse av åtalsunderlåtelse är sålunda ganska begränsat. Institutet tillämpas inte heller särskilt ofta. Under år 2008 meddelades 134 beslut om återkallelse och år 2009 meddelades 154 sådana beslut⁴⁹. Det kan dock antas ha viss pedagogisk betydelse att det finns en sådan möjlighet, när åklagaren sammanträffar med den unge i samband med beslut om åtalsunderlåtelse och förklarar vikten av framtida skötsamhet och laglydnad.

⁴⁸ Prop. 1987/88:135 s. 18 ff.

⁴⁹ Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från Riksåklagarens kansli, Planeringsavdelningen.

Ska böter uteslutas vid återfall som en skärpande reaktion på återfallet?

För att på samma sätt som vid åtalsunderlåtelse understryka vikten av laglydnad och samtidigt öka påföljdens trovärdighet, finns det anledning att överväga huruvida återfall – inom viss tid – efter ett varningsstraff ska kunna leda till någon ytterligare konsekvens än att det på nytt inte kan bli aktuellt med en sådan privilegiering.

En möjlighet skulle kunna vara att föreskriva att återfall i brott alltid ska föranleda att det för den nya brottsligheten döms ut en mer ingripande påföljd än böter, även i de fall ungdomstjänst (eller motsvarande) skulle vara för ingripande för en förstagångsbrottsling (pga. straffmättningsvärdet). Med andra ord skulle böter som huvudregel helt kunna utmönstras som påföljd för lagöverträdare under 18 år som tidigare dömts till varningsstraff. Den som begår ett mindre allvarligt brott kan första gången dömas till ett varningsstraff. Om denne återfaller (inom viss tid) skulle då ingripandegraden trappas upp och påföljden bestämmas till ungdomstjänst (eller någon annan påföljd av motsvarande ingripandegrad).

Det skulle finnas flera fördelar med en sådan ordning. För det första skulle det ytterligare minska användningen av bötesstraff för unga lagöverträdare, om varningsstraffet vid återfall följdes av en annan påföljd än böter. För det andra skulle varningsstraffet få en tydlig innebörd; den som återfaller inom viss tid får mer ingripande påföljd än en förstagångsbrottsling. Att på det sättet trappa upp ingripandegraden vid återfall genom att döma ut en mer ingripande form av sanktion, skulle delvis överensstämma med hur vi föreslår att ingripandegraden i reaktionen för vuxna lagöverträdare som dömts till villkorligt fängelse ska kunna öka (se kapitel 10.4).

Det skulle dock samtidigt vara förenat med betydande svårigheter att införa en sådan ordning.

Avsikten skulle vara att brott med låga straffmättningsvärden skulle leda till ungdomstjänst, när den unge (inom viss tid) har återfallit efter ett varningsstraff. Eftersom påföljden måste stå i proportion till brottets allvar, så torde förutsättas att ungdomstjänst kan dömas ut till ett lägre timantal än idag, i de fall det nya brottet har ett lägre straffmättningsvärde än 60 dagsböter. De nackdelar med ungdomstjänst på ett lågt timantal, som utvecklas ovan i avsnitt 25.6.2, skulle då uppkomma. En användning av ungdomstjänst vid återfall, i de fall brottet i dag hade lett till

dagsböter även vid ett återfall, skulle därtill öka behovet av ungdomstjänstplatser.

Om den första lagföringen var en åtalsunderlåtelse skulle en sådan upptrappning förutsätta antingen att åklagaren skulle kunna utfärda strafförelägganden på ungdomstjänst (eller motsvarande) eller alltid skulle väcka åtal vid återfall. De nackdelar som de båda alternativen för med sig beskrivs närmare i avsnitt 25.6.2 ovan.

Sammantaget har vi gjort bedömningen att det inte vore lämpligt att införa ett sådant sätt att trappa upp ingripandegraden vid återfall i brott efter ett varningsstraff.

Ska de böter som underläts genom varningsstraffet dömas ut vid återfall?

Som anförts ovan är det förenat med såväl principiella betänkligheter som praktiska problem att förstärka varningsstraffet genom att regelmässigt föreskriva ungdomstjänst eller liknande vid återfall.

En annan väg mer förenlig med hur systemet i dag är gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse vore att möjliggöra för domstolen att vid återfall döma ut även de böter som hade utfärdats om inte varningsstraff hade meddelats vid den första lagföringen.

Vid återfall inom en viss tid efter varningsstraffet skulle sålunda böter hänförliga till det första brottet dömas ut oavsett vilken påföljden blir för det nya brottet. Det skulle kunna konstrueras på så sätt att varningsstraffet utgör ett villkorligt bötesstraff och att böterna förverkas vid återfall under en viss angiven prøvotid. Återfallsregleringen skulle även kunna utformas som en mer diskretionär reglering med 22 § LUL som förebild.

Även med en sådan ordning skulle det finnas flera fördelar. Innebörden av varningsstraffet skulle måhända bli något tydligare och dess trovärdighet som påföljd skulle kunna öka, om det var förenat med en tydlig konsekvens för den som återfaller efter ett varningsstraff.

Det finns dock flera invändningar som kan anföras även mot en sådan modell. För det första skulle ambitionen att minska användningen av böter inte få lika stort genomslag, om böter för det först prövade brottet skulle kunna dömas ut vid återfall. De negativa effekterna av ett bötesstraff skulle tvärtom förstärkas, i de fall den

unge vid ett och samma tillfälle hade att utge böter gällande två olika lagföringar.

I de fall påföljden för det nya brottet bestäms till ungdomsvård eller ungdomstjänst, skulle det heller inte alltid framstå som sakligt motiverat att återvända till den tidigare lagföringen och döma ut ett bötesstraff. Därtill skulle regleringen bli mer komplicerad om varningsstraffet skulle kunna undanröjas eller på något sätt omvandlas till böter.

Att införa en mer konsekvent ordning än idag gällande återkallelse av åtalsunderlåtelse vid återfall i brott, framstår heller inte som önskvärt. Det skulle på ett sätt som framstår som omotiverat öka den administrativa bördan på åklagarna och innebära att ett stort antal gamla fall skulle behöva tas upp för prövning av förutsättningarna för strafföreläggande och åtal, när fokus bör ligga på den nya brottsligheten.

Om det av trovärdighetsskäl bedöms nödvändigt att ha möjlighet att reagera på återfall efter ett varningsstraff på något annat sätt än genom att privilegieringen upphör och en påföljd med verkställighetsinnehåll döms ut, skulle i så fall det lämpligaste vara att införa en ordning som ligger nära möjligheterna till återkallelse av åtalsunderlåtelse. Möjligheterna till återkallelse av åtalsunderlåtelse skulle då också kunna kvarstå oförändrade.

Det skulle innebära att det införs en möjlighet för domstolen att undanröja det tidigare utdömda varningsstraffet och döma ut en gemensam påföljd för den tidigare och den nya brottsligheten om den unge inom sex månader eller möjligen ett år på nytt gör sig skyldig till brott. Möjligheterna till undanröjande bör i så fall inte utformas som en huvudregel, utan något som kan komma i fråga om det är fråga om brott av liknande slag och brott som inte är av lindrig beskaffenhet. Särskilt om återfallet skett mycket kort tid efter det utdömda varningsstraffet borde det i så fall komma i fråga med ett undanröjande. Som anförs ovan skulle det dock vara förenat med flera nackdelar med en sådan ordning, vilket även gäller om det tillämpas mer diskretionärt. Vi har i våra överväganden gällande påföljder för vuxna lagöverträdare gjort bedömningen att det blir en tydligare, mer lättillämpad och mer konsekvent ordning om domstolen så långt möjligt dömer till en ny särskild påföljd vid återfall i stället för att undanröja vad som tidigare dömts ut och döma till en gemensam påföljd, se avsnitt 10.7.2. Samma skäl talar emot att ett tidigare utdömt varningsstraff ska kunna undanröjas vid återfall.

Vi har ovan anført att ett varningsstraff kan vara en tillräckligt ingripande påföljd, om det är en privilegiering som normalt bara sker vid ett tillfälle och som antecknas i belastningsregistret. Visserligen skulle påföljdens karaktär av varning understrykas och dess ingripandegrad öka, om det tillkommer några särskilda konsekvenser vid återfall. Sammantaget bedömer vi dock att det inte är nödvändigt med sådana konsekvenser, utan att varningsstraffet blir tillräckligt tydligt om det endast kan komma i fråga vid ett tillfälle för varje lagöverträdare.

25.6.4.7 Vissa processuella aspekter m.m.

Våra förslag: Varningsstraff ska inte kunna meddelas om den tilltalade inte inställt sig personligen till huvudförhandlingen.

Att påföljden kan bestämmas till varningsstraff ska inte utgöra hinder mot att frågor om skadestånd, förverkande eller annan särskild rättsverkan prövas.

Även om påföljden bestäms till varningsstraff ska det utgå en avgift till brottsofferfonden. Det ska krävas prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva en dom där den tilltalade dömts till varningsstraff.

Dom på varningsstraff ska föras in i belastningsregistret. Gallringstiden ska vara lika lång som för övriga ungdomspåföljder, dvs. fem år.

Som vi anför ovan blir själva rättsprocessen av särskilt stor betydelse om den unge döms till ett varningsstraff. Genom den kan den unge konfronteras med brottsligheten och även få klart för sig att konsekvenserna blir mer ingripande om han eller hon återfaller i brott. Den unge bör därför utan undantag vara personligen närvarande för att ett varningsstraff ska kunna dömas ut. Enligt 46 kap. 15 a § RB får ett mål avgöras i den tilltalades utevaro om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, fängelse i högst tre månader, villkorlig dom eller skyddstillsyn. Redan utan lagändring kommer det sålunda saknas förutsättningar att döma till varningsstraff i den unges utevaro. Om den unge uteblir bör det i stället om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda finnas möjlighet att döma ut böter.

Att påföljden bestäms till varningsstraff i domstol ska inte hindra att frågor om skadestånd, förverkande eller annan särskild rättsverkan prövas i målet. Detta torde följa av allmänna bestämmelser.

Enligt 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond ska en avgift om 500 kronor åläggas den som döms för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Avgift ska inte tas ut om påföljdseftergift meddelas. Eftersom syftet med förslaget om varningsstraff är att minska andelen ekonomiska sanktioner för unga lagöverträdare, kan det övervägas om brottsofferavgift bör utgå när ett sådant straff döms ut. Att inte ta ut sådan avgift skulle vara i enlighet med vad som gäller då åtalsunderlåtelse meddelas.

Å andra sidan kan inte syftet med ett varningsstraff jämföras med påföljdseftergift. Därutöver har sådana brott som leder till varningsstraff enligt vårt förslag inte en mindre koppling till brottsofferaspekten än det skulle ha haft om ett bötesstraff dömdes ut. Intresset av att få in pengar till brottsofferfonden det uttryckliga brottsofferintresset med lagstiftningen talar också för att brottsofferavgift ska utgå. Det finns mot den bakgrunden inte tillräckliga skäl att undanta den som döms till varningsstraff från skyldigheten att utge en avgift till brottsofferfonden. För att undvika en skillnad mot varningsstraffet kan övervägas om det då borde utgå en brottsofferavgift vid beslut om åtalsunderlåtelse. En sådan ordning skulle dock leda till ett väsentligt merarbete gällande hanteringen av åtalsunderlåtelser. Även om åtalsunderlåtelse förutsätter att det är utrett att den unge gjort sig skyldig till brottet talar också principiella skäl mot att förena ett beslut om att inte väcka åtal med en sådan sanktion. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

Om den enda påföljd som dömts ut är böter krävs det enligt 49 kap. 13 § RB prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens dom. Varningsstraff bör jämföras med ett bötesstraff i det hänseendet.

Eftersom varningsstraff ska utgöra en ungdomspåföljd ska den framgå av belastningsregistret enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Gallringstiden för ungdomsvård och ungdomstjänst är fem år, i de fall gärningsmannen var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Varningsstraff ska enligt vårt förslag bara kunna dömas ut om den tilltalade var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Enligt vår bedömning bör gallringstiden vara densamma för varningsstraff som för andra ungdomspåföljder. Det kan noteras att gallringstiden för åtalsunderlåtelse gällande lagöverträdare under 18

är endast tre år. Det kan möjligen finnas anledning att i annat sammanhang överväga om det är en rimlig ordning att den är kortare än vad som gäller för ungdomspåföljderna.

Som vi beskriver i kapitel 2 kommer de processuella aspekterna på våra förslag att behandlas närmare i särskild ordning.

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 försvårande 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 längst 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 bestämningen 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 dömda 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 dömda har åsidosatt vad som gäller för verkställigheten och om den dömda 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 tröskeleffekter. 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 utslutande 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 frigivne 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 iakttä 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 tillämpligt 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 tillämplig) 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 sluten 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 slutna ungdomsvård av brottets straffvärde. Verkställigheten av slutna 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 socialtjänstreformen 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 skyddskonsulenterna 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 stödande 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 företrädare 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 allvarligare 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-mönster 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 påverkanssanktion). 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 kontrollsanktion). 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. Koordinatören 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 koordinatören 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 kostnadsförsvarbart 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 hålla regelbunden kontakt med den unge under verkställigheten. Genom stöd, hjälp och kontroll ska koordinatorn verka för att verkställighetsplanen efterlevs.

Koordinators roll 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 koordinatören 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 koordinatören har dessa samtal med den unge. Genom det krav på kompetens och utbildning som anges ovan, ska koordinatören 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 koordinatören, 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 koordinatorn ha kontakter med den unges vårdnadshavare, övriga familj och kamratkrets.

Det kan givetvis inte förväntas att koordinatorn 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 koordinatorn, 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 koordinatorn kan tala för att det finns en sådan risk. Genom en tät kontakt med den unge kommer koordinatorn därför att kunna ha en såväl kontrollerande och övervakande som stödjande roll.

27.7.5.7 Obligatorisk kontaktfrekvens med koordinatorn

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

Tid och plats för sammanträffandena ska bestämmas av koordinatorn.

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 koordinatorn två gånger i veckan

Koordinatorn 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 minskas 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 sluten ungdomsvård, grundar sig på att det genom domen på sluten 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 lämpligt 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 kontroll sanktionen, 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 överenskommits 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 kontrollstraffsanktion 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, halvvägshus 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 anförts 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, Kommentar 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 dömda 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 anført 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 kontaktskyldighet.* 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 kontaktskyldighet 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 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 tilläggsstraff.

Om det inte föreligger en i förväg uppgjord kontrakt/plan är ungdomsvård uteslutet. *Valet står då mellan ungdomstjänst och kontaktskyldighet för unga.* Eftersom det är en återfallssituation bör det ofta bli aktuellt att på nytt välja kontaktskyldighet 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 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 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*.

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 överlämnandepåföljden 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 prövotidens 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 prøvotiden 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 prøvotiden 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 prøvotid. 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 prøvotid 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 skälig 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 anförs 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 slutet 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 dömde 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 dömde 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 dömde 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 dömde 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 sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Det förutsätter enligt 32 kap. 5 § att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Tillämpningen av sluten 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 sluten 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 straffvärdereglerna 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 ettårspresumtionen 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 påföljdsbestämningsreform,

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 outvecklade 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 den 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 underskriver 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 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 omnämns 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 allvarigare 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 ålderskategorin 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 ålderskategorin. 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 sluten 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 dömde 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 brottsligheten 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 oducerat 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 oducerat 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 p.g.a. 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 slutna 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. Upphandlingsstödets 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 brottskadeförordning. [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 kulturbyrå
– 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]