

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 Stockholm

DATUM 2012-11-30
DNR D1.1-0218/2012
ER REFERENS Ju2012/4191/L5

Remissyttrande över betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34)

Sammanfattning

Påföljdssystemet för vuxna

- Brå delar i allt väsentligt utredningens bedömningar och tillstyrker det påföljdssystem som föreslås. Det nya systemet är tydligare, vilket ökar förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning och likhet inför lagen.
- Det är viktigt att tilläggsanktionerna utformas så att de dömda har rimliga förutsättningar att genomföra dem och utan att alltför lätt hamna i fängelse på grund av misskötsamhet. Brå lyfter också särskilt fram fördelarna med lekmanövervakarsystemet.
- Förslaget kan få betydande konsekvenser för framför allt Kriminalvården i form av avsevärt förändrade arbetssätt i frivården. En stor utmaning blir att utveckla och bedriva tilläggsanktionerna, vilket kommer att kräva nya arbetsrutiner, utbildning och troligtvis mer personal.
- Förändringen av påföljdssystemet kommer också att få stora konsekvenser för den officiella kriminalstatistiken. Under ett antal år kommer möjligheten att studera och framför allt dra slutsatser av förändringar över tid, till exempel vilka påföljder som döms ut och återfall i brott, att vara begränsade.
- Det hade varit önskvärt med fler och tydligare uppskattningar rörande volym- och kostnadskonsekvenser.

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare

- Brå delar utredningens bedömning att grunden för ungdomspåföljderna bör förbli densamma som tidigare och att systemet även i fortsättningen bör ha en tydlig inriktning på rehabilitering och stödjande åtgärder.
- Brå ser vissa svårigheter i de nya påföljderna som föreslås. Till exempel undrar Brå om man inte, istället för att införa varningsstraff, bör utvidga tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse samtidigt som namnet ändras till straffvarning. När det gäller ungdomsövervakning ifrågasätter Brå förslaget om ”husarrest” (förbud att lämna bostaden).
- Beträffande unga i åldern 18-20 år delar Brå utredningens bedömning att ungdomsreduktionen ska vara kvar, men anser att den även ska gälla böter.

Brottsförebyggande rådet (Brå), som har fått rubricerade betänkande på remiss, tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag. Brå lämnar följande yttrande.

Brå delar utredningens bedömning att dagens påföljdssystem är komplicerat och svårt att överblicka. Några av systemets svagheter är att det är svårt att rangordna påföljderna efter ingripandegrad samtidigt som påföljdsval baseras på prognostiska kriterier. Att genomföra stora förändringar av legala system innebär dock en risk i sig. Det tar till exempel lång tid innan praxis har etablerats och det är svårt att förutse alla konsekvenser som det nya förslaget kan medföra. Fördelen med dagens system är att det är inarbetat. Påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn har funnits en längre tid och är välkända bland dem som tillämpar påföljdssystemet. Brå finner emellertid att fördelarna med det föreslagna systemet överväger nackdelarna. Det nya systemet medför ökad tydlighet och därmed bättre förutsättningar för domstolarna att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning. Det kan i sin tur bidra till att ge ökad legitimitet till systemet. Att det föreslagna påföljdssystemet är tydligare än nuvarande system ökar också förutsättningarna för att det ska uppfattas som begripligt och konsekvent av dem som kan beröras av det, vilket är positivt i preventivt hänseende. Förslaget präglas därutöver av avsikten att reservera användningen av fängelsestraffet till fall med högre straffvärde och till fall där gärningspersoner flera gånger återfallit i brott. Även det framstår som rimligt ur ett preventionsperspektiv, eftersom man då i fler fall undviker negativa effekter av anstaltsvistelser för personer som inte återkommande begår brott.

Brå delar således i allt väsentligt utredningens bedömningar och tillstyrker det påföljdssystem som föreslås. Brå väljer att dela upp yttrandet i två huvuddelar – den första rör påföljdssystemet för vuxna och den andra rör påföljdssystemet för ungdomar. Avseende systemet för vuxna börjar Brå med att ta upp vissa aspekter som Brå ser som särskilt positiva inslag. I de efterföljande avsnitten tas konsekvenser och utmaningar upp som behöver uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Påföljdssystemet för vuxna

Positiva inslag med förslaget

Välkommet att artbrottslighet avskaffas

Brå välkomnar utmönstring av institutet artbrott. Accepteras grundvalen för reformen framstår det som tveksamt att behålla detta inslag. Om det av något skäl inte anses möjligt att helt ta bort hänsyn till brottslighetens art, anser Brå det vara angeläget med begränsningar i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 15.4 – det vill säga att det ska vara lagstiftaren som bestämmer dess omfattning. Att ha kvar hänsyn till artbrottslighet som ett ”system inom systemet” kan dock vara förenat med uppenbara och av utredningen väl beskrivna nackdelar.

Om förslaget med villkorligt fängelse genomförs och artbrotten samtidigt utmönstras anser Brå det viktigt att tillräckliga och effektiva skyddsformer finns att tillgå för vissa brottsoffergrupper, som i dagens system i viss mån skyddas genom att gärningsmannen döms till fängelse i anstalt.

Harmonisering med andra länders lagstiftning

Den nuvarande lösningen med villkorlig dom och skyddstillsyn har, såvitt Brå känner till, inte någon direkt motsvarighet i andra EU-länder. Att införa villkorligt fängelse, vilket finns i flera länder som Sverige vanligtvis jämför sig med, menar Brå är positivt. Harmoniseringen underlättar det straffrättsliga samarbetet med andra EU-länder när det gäller överföringar av verkställigheter.

Viktiga värden med ett tydligare system

De stora fördelarna med ett tydligt och konsekvent system är inte minst att det skapar förutsättningar för en enhetlig och säker rättstillämpning och därmed likhet inför lagen, vilket är viktiga värden. I någon mån kan ett sådant system också visa sig ha betydelse för hur i alla fall delar av befolkningen resonerar och handlar när det gäller brott, men det är inget som går att hävda utifrån forskning och beprövad erfarenhet.

Utmaningar och konsekvenser vid en systemförändring

Personutredningar som underlag för domstolar

För att kunna välja tilläggsstraff till villkorligt fängelse kommer domstolen i många fall att vara i behov av en personutredning från Kriminalvården, som utförs inom det som idag kallas frivården (avsnitt 9.5.11). Personutredningar görs ofta redan nu på uppdrag av domstolen, i de fall en frivårdspåföljd kan vara aktuell. Syftet är att beskriva den åtalades sociala situation, risken för återfall i brott och om en frivårdspåföljd är lämplig vid en fällande dom. Frivården ska också bedöma om personen skulle klara av att utföra samhällstjänst och om förutsättningar finns för kontraktsvård. Om utredningens förslag realiserar ökar kraven på personutredningarna ytterligare.

Syftet med vård- och påverkansstraffen är främst inriktad på just vård och påverkan – och bygger därmed på den tilltalades inställning och beredskap att medverka i verkställigheten. Personutredningen är ett viktigt verktyg som gör det möjligt att individanpassa en tilläggsstraff. En svårighet i sammanhanget är att den tilltalade inte alltid är intresserad av att delta i personutredningen, vilket det nya systemet förutsätter. Av betänkandet framgår att Kriminalvården har påtalat att det inte sällan är svårt att få den tilltalade att komma till frivården före huvudförhandlingen och att de som faktiskt inställer sig inte alltid är motiverade att diskutera påföljden för brott som de kanske inte anser sig vara skyldiga till (avsnitt 9.5.11). Detta kan bidra till att domstolen får ett tunnare underlag för sin bedömning. Att företa personutredningar innan huvudförhandling och därmed innan någon har konstaterats skyldig till ett brott kan även vara känsligt av integritetsmässiga skäl. Därutöver kan en personutredning som framställs allt för lång tid innan domstolsprocessen har inletts, om exempelvis huvudförhandlingen försenas och domen sedan överklagas, komma att framstå som inaktuell när saken slutligen avgörs.

Ytterligare en komplikation vid personutredningen i det nya systemet är hur de fall ska hanteras, där Kriminalvården inte anser att det finns något vårdbehov som motiverar någon av tilläggsstraffen, men domstolen på grund av vad som i övrigt framkommit anser att det behövs en sådan straff. I sådana fall föreslås att Kriminalvården ska göra en kompletterande undersökning med inriktningen att det finns ett vårdbehov och att en tilläggsstraff ska väljas. Av uppenbara skäl kan det vara svårt att få till stånd meningsfulla utredningar när den utredande parten inte delar beställarens utgångspunkter. Dessa delar av utredningens förslag illustrerar också svårigheterna att förena straff- och behandlingsprinciper i det nya systemet.

I den fortsatta beredningen av förslaget behöver det uppmärksammas hur den här typen av problem kan lösas.

Det saknas tekniska lösningar för vissa inslag i övervaknings- och kontrollstraffen

Det finns beprövade tekniska hjälpmedel som kan användas för att kontrollera att helghemarrest (och hemarrest) fullgörs. Brå gör bedömningen att till exempel förbud att vistas på vissa platser eller ett krav att inte lämna ett anvisat område är åtgärder som i vart fall i det omedelbara perspektivet skulle kunna fungera brottsavhållande. Som det anføres i betänkandet finns det dock

än så länge begränsade möjligheter att i realiteten kontrollera efterlevnaden av ett förbud med hjälp av elektronisk teknik. Eftersom trovärdighet är av avgörande betydelse för påföljdssystemet, är det viktigt att tillfredställande tekniska lösningar finns på plats när sanktionen införs.

Oordnade bostadsförhållanden kan inskränka tillämpningsområdet för hemarrest

Tilläggsanktionen hemarrest föreslås vara tillämplig för personer som återfaller i brott och kan sägas utgöra den ”sista utposten” innan fängelse (i anstalt). Sanktionen förutsätter att den dömda har tillgång till en bostad i vilken verkställigheten kan fullgöras. Det bör noteras att en inte oväsentlig andel av dem som i dag får en frivårdspåföljd inte har en egen bostad. En studie från Brå (*Frivården i Sverige*, Brå 2010:10) visade att närmare hälften av de skyddstillsynsdömda i ett slumpmässigt urval inte hade någon egen bostad. Av de villkorligt frigivna saknar en ännu större andel egen bostad.¹ Kravet på att ha en lämplig bostad torde dessutom vara ett större problem ju mer kriminellt belastade de dömda är. Sammantaget finns det anledning att förmoda att många av dem som återfallit i brott och där hemarrest är den tilläggsanktion som så att säga står närmast på tur, i själva verket inte kommer att kunna dömas till hemarrest.

Risk för att oförmåga att fullgöra sanktion blir vanligare orsak till fängelse

Brå delar utredningens syn att reaktionerna på misskötsamhet så långt som möjligt bör vara tydliga, konsekventa och förutsebara. Det finns dock skäl att beakta att det också kan finnas en fara i den upptrappning av reaktionerna vid misskötsamhet som förslaget innebär. Det riskerar i värsta fall att leda till att en stor del av dem som kommer att sitta i fängelse gör det på grund av misskötsamhet, vilket till exempel är fallet i USA. I Sverige har man länge haft som princip att vara mycket restriktiv med att ta in personer i fängelse för att de har misskött en frivårdspåföljd. Genom att göra om frivårdspåföljderna till tilläggsanktioner – och tillföra fullgörandekravet med hot om anstaltsvistelse – bryts den principen. Enligt Brås mening är det viktigt att tilläggsanktionerna utformas och tillämpas på ett sådant sätt att de dömda ska ha rimliga förutsättningar att genomföra dem utan någon större risk för allvarlig misskötsamhet.

Stora verksamhetsutmaningar för Kriminalvården

Som utredningen mycket riktigt beskriver skulle förslagets genomförande leda till stora förändringar i verkställighet av påföljder, vilket skulle påverka Kriminalvården på flera sätt. Vid sidan om eventuella överströmningar från anstalt till frivård skulle Kriminalvården behöva arbeta fram och sedan utföra de praktiska lösningarna för de nya och krävande tilläggsanktionerna, med både mer omfattande kontrollerande och påverkande verksamheter än i nuvarande frivårdsverksamhet. Därtill kommer de ökande kraven beträffande personutredningar.

Det finns inte något som direkt pekar i riktning mot att det skulle bli fler påtagligt belastade eller på annat sätt problematiska klienter än tidigare vars verkställigheter ska hanteras av frivården. Däremot kan det bli så att många dömda, som har svårt att efterfölja strikta påtagliga krav, ska klara av tilläggsanktioner som är mer krävande och innehåller mer kontroller än de tidigare frivårdspåföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Det blir inte bara en utmaning för de dömda, utan även för frivården inom Kriminalvården som ska genomföra verkställigheterna.

Utredningen anför dessutom att fängelsestraffet ska utdömas till en mindre grupp än tidigare som i större utsträckning återfallit i brott. I så fall blir konsekvensen en högre koncentration i anstalterna av tyngre belastade intagna med längre strafftider. Det innebär att Kriminalvården i anstalterna kommer att möta en mer homogen tyngre belastad grupp intagna, vilket Brå menar

¹ I studie från år 2003 hade drygt 60 procent ingen egen bostad vid frigivningen (Brå 2003).

blir en utmaning när det gäller sådant som säkerhet, anstaltsklimat och återfallsförebyggande insatser.

Dessa konstateranden talar inte emot ett införande av det föreslagna systemet, men Brå vill understryka att det skulle ställa Kriminalvården inför stora utmaningar.

Analys av volym- och kostnadskonsekvenser

En viktig aspekt av förslaget är vilka konsekvenser som tillämpningen kan leda till i volym- och kostnadshänseende. Den kanske mest genomgripande förändringen som förslaget syftar till är att minska användningen av ovillkorliga fängelsestraff där straffvärdet är under ett år samtidigt som artbrotten avskaffas och villkorligt fängelse med tilläggsstraff införs. Det står klart att utredningen ser framför sig omfattande minskningar av användningen av fängelse i anstalt, vilket ska finansiera de ökade kostnader som förutses för Kriminalvården avseende frivårdsverksamheterna.

Önskvärt med tydligare underlag om volym- och kostnadskonsekvenser

Det är inte lätt att bedöma och teckna en bild av hur uppskattningar av volymkonsekvenserna bäst borde läggas upp och vilka de praktiska förutsättningarna för sådana uppskattningar är. Brå hade dock föredragit om utredningen redovisat det grovt uppskattade antalet domar och verkställigheter som förslaget kan antas leda till, dels för ovillkorligt fängelse, dels för villkorligt fängelse sammantaget och uppdelat på de olika tilläggsstraffen. Vid en bedömning av vilka de övergripande volymkonsekvenserna kan tänkas bli vore det därutöver bra med uppskattningar om vilka genomsnittliga verkställighetstider det kan vara frågan om. Då är det möjligt att uttrycka volymerna i termer av sådant som verkställighetsår, vilket går att tolka som ungefärligt antal klienter per dygn. Det är i sådana tal som klientmängden ofta räknas eftersom det visar hur många personer som behöver vara intagna i anstalt respektive hanteras i frivården under en given dag, vilket i sin tur går att relatera till kostnaderna för verksamheterna.

För att det ska vara möjligt att ta hänsyn till hanteringen av återfall i brott i det föreslagna systemet skulle det troligtvis även behövas separata siffermaterial om domar och verkställigheter avseende domar med strafftid under ett år fast med olika antal tidigare lagföringar under i vart fall de fyra föregående åren. De olika materialen skulle också behöva delas upp i kategorier med avseende på straffvärde i månader, eftersom det är avgörande för var i sanktionstrappan domarna kan antas ta sin utgångspunkt.

Eftersom det föreslagna systemet innebär att återfall i brott ska leda till mer ingripande reaktioner, skulle återkommande återfall i brott leda till att de dömda med tiden förs upp genom ”sanktionstrappan” och att ovillkorligt fängelse till slut i princip är den enda återstående tänkbara reaktionen. I så fall skulle volymkonsekvenserna kunna bli något annorlunda efter exempelvis fem år, jämfört med i direkt anslutning till att systemet trätt i kraft. Antagligen skulle det därför även vara motiverat med uppskattningar av volymkonsekvenserna på ett antal års sikt.

Enligt utredningen innebär systemet också att misskötsamhet under verkställighet av villkorligt fängelse antas medföra att den resterande sanktionstiden i vissa fall behöver verkställas i anstalt. Det görs här uppskattningen att det handlar om 1 500 sådana fall om året, men det betonas att det är en osäker skattning (avsnitt 30.7.11). En uppskattning av systemets volymkonsekvenser behöver därför även inkludera effekter av misskötsamhet.

I dagsläget finns det bara i begränsad utsträckning den typen av siffermaterial som nämns ovan. Det kan heller inte anses klarlagt att det fullt ut är möjligt att ta fram dessa material eller att de

kan ge upphov till någorlunda säkra uppskattningar av förslagets tänkbara volymkonsekvenser. Som framhålls i utredningen finns det många osäkra faktorer som är svåra att förutse och hantera, inte minst det faktum att ett eventuellt ikraftträdande ligger flera år fram i tiden och att det under den tiden hinner ske väsentliga förändringar av volymerna i det nuvarande systemet.

Räkneövning med förhinder

Utifrån sådant material som finns tillgängligt har Brå övervägt och provat att rent tentativt uppskatta delar av konsekvenserna som kan bli följden av ett avskaffande av hänsyn till brottets art. Det går förvisso att grovt uppskatta några av följderna men inte att täcka in hela spektrumet av konsekvenser, vilket framgår av följande högst preliminära sifferexercis.

De år 2010 knappt 4 000 domarna till fängelsestraff kortare än ett år (med en genomsnittlig strafftid på knappt 3 månader) där de dömda i princip inte tidigare lagförts under de föregående fyra åren, genererade brutto knappt 1 000 verkställighetsår. Räkna man översiktligt av för villkorlig frigivning för fängelsedomar över en månad och effekten av att verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll avskaffas, blir det i storleksordningen 500–600 färre verkställighetsår och därmed antal intagna i anstalt per dygn. Men på grund av att det saknas väsentliga sifferunderlag täcker den här räkneövningen inte in alla konsekvenser av ett artbrottsavskaffande. Av samma skäl vägs det inte heller alls in konsekvenser av andra förändringar som i stället kan verka i motsatt riktning – och alltså bidra till ökad användning av verkställighet i fängelse. Det tas exempelvis inte hänsyn till att upptrappningen genom sanktionstrappan till följd av återfall i brott skulle kunna påverka en del av de återstående omkring 6 000 domarna med fängelsestid under ett år. Inte heller tas det hänsyn till att vissa misskötsamheter skulle leda till verkställighet av villkorligt fängelse i anstalt, eftersom det inte finns någon uppskattning av hur långa verkställighetstider det kan handla om. Det föranleder Brå att dra slutsatsen att det i dagsläget – utifrån de underlag som här och nu finns tillgängliga – inte framstår som möjligt att närmare uppskatta de samlade volymkonsekvenserna vid ett införande av det föreslagna systemet.

Ökade kostnader i frivårdsdelarna även utan ökade klientvolym

Det ovan sagda innebär att det i dagsläget och eventuellt även framgent är svårt att bedöma i vilken utsträckning det kan förväntas överströmningar av verkställigheter från anstalt till frivård. Det innebär vidare att det inte finns någon säker grund för att anta att det skulle bli avsevärda kostnadsbesparingar i anstaltsdelen, som kan finansiera de kostnadsökningar som utredningen ser framför sig i frivårdsdelarna.

Ifråga om förslagets konsekvenser på frivårdsverksamheten kan de utan tvekan antas bli avsevärda, även utan större klienttillströmning. Införandet av nya och krävande tillsäggsanktioner och utredningsåtaganden skulle av allt att döma innebära väsentligt ökade arbetsinsatser för Kriminalvården, vilket kräver nya arbetsrutiner, utbildningsinsatser och troligtvis mer personal. Brå har ingen möjlighet att bedöma hur stora kostnadsökningar det kan handla om, men utgår från att de kan bli betydande.

När det gäller möjligheterna att använda eventuella besparingar i anstaltsdelen till satsningar i frivården vill Brå också lyfta fram det förhållandet att betydande delar av kostnaderna för anstaltsverksamheten är bundna på lång sikt, eftersom de avser kostnader för sådant som anläggningar som regleras genom långa kontrakt och avskrivningar. Brå drar därför slutsatsen att emotsedda utökningar av frivårdsverksamheten i stor utsträckning måste finansieras genom ytterligare anslag till Kriminalvården.

Betydande konsekvenser för Sveriges officiella kriminalstatistik

Brå ansvarar för Sveriges officiella kriminalstatistik. Många delar av statistiken över personer lagförda för brott, personer lagförda för narkotikabrott, kriminalvård och återfall i brott innehåller uppgifter med avseende på vilka påföljder som dömts ut. Genomförs de förändringar som föreslås påverkar det sammantaget ett 40-tal årligen publicerade tabeller och motsvarande statistikserier. I Brås statistikdatabas som ligger till grund för redovisningarna finns det ytterligare uppgifter som exempelvis forskare vid myndigheter och universitet kan beställa och göra egna analyser på. Även dessa uppgifter skulle beröras av förändringarna.

De förändringar i påföljdssystemet som genomförts under de senaste årtiondena har inneburit tillskott av påföljder och påföljds kombinationer. Det har resulterat i tillskott av redovisningskategorier i statistiken, och i de flesta fall har tidigare kategorier och statistikserier kunnat behållas. Om utredningens förslag till reformering av påföljdssystemet genomförs blir förändringen dock så genomgripande att helt nya redovisningskategorier måste tas fram så att statistiken återspeglar det då rådande systemet, med dels villkorligt fängelse och den nya uppsättningen tilläggssanktioner, dels den nya uppsättningen ungdomspåföljder. För Brås del innebär det att ett utvecklingsarbete behöver ägnas åt att konstruera och i övrigt förbereda för de nya redovisningskategorierna i statistiken, vilket är förenat med inte oväsentliga arbetsinsatser och därmed kostnader. Motsvarande förändringar måste även införlivas i det utvecklingsarbete som bedrivs inom Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Om de föreslagna förändringarna genomförs kommer uppgifterna om påföljder att redovisas på helt olika sätt i statistiken före respektive efter det att det nya påföljdssystemet trätt i kraft. För användarna betyder förändringen att flera långa statistikserier bryts. Med tiden skapas nya statistikserier över de nya påföljderna, men möjligheterna att följa och analysera förändringar över lagföringsstrukturen och utvecklingen mellan olika verkställighetstyper inom Kriminalvården kommer under ett antal år efter förändringen att vara begränsade. För vissa produkter som statistiken över lagföringsbeslut och kriminalvård är konsekvensen av förändringarna omedelbara, de inträder året efter ett fullgånget år med det nya systemet. För andra produkter som statistiken över återfall i brott blir konsekvenserna mer långsiktiga, eftersom det av processuella och uppföljningstekniska skäl tar relativt många år innan det går att redovisa återfall efter brott som lagförts. Med ett ikraftträdande vid halvårsskiftet 2015 och ett första helår 2016 kommer det att dröja till 2019 innan preliminär statistik över återfall i brott (inom ett år) kan redovisas utifrån det nya påföljdssystemet. Beträffande den definitiva statistiken över återfall (inom tre år) är första tänkbara redovisningsår troligen 2023. Begränsningarna i möjligheterna att använda och tolka statistiken gäller inte bara de serier som årligen publiceras, utan påverkar på samma sätt så kallad mikrodata som forskare kan beställa från Brås register och på egen hand sammanställa.

Brås bedömning är således att ett genomförande av utredningens förslag kommer att medföra merarbete och kostnader för myndigheten, men framför allt avsevärt begränsade möjligheter att under en följd av år studera och framför allt dra slutsatser av förändringar över tid i sådant som vilka påföljder som döms ut, fördelningen mellan verkställigheter av påföljder inom kriminalvård och än mer så fördelningen mellan återfall i brott efter olika påföljder.

Att förena straff och kontroll med stöd och behandling

Svåra avvägningar mellan straffvärde och behandlingsbehov

Det finns skäl att peka på de grundläggande svårigheterna som ligger i att förena straff- och behandlingsprinciper inom ramen för ett påföljdssystem. Straffrättens principer är till sin natur rigida och vilar på förutsebarhet, likhet och proportionalitet mellan brottet och reaktionen.

Behandlingsprinciper bygger i stället på flexibilitet och individanpassning. Förhållandet mellan straff och behandling har sedan länge diskuterats och här är inte platsen för en uttömmande redogörelse av ämnesområdet.

Det kan dock konstateras att behandling många gånger är en adekvat insats för personer som har uppvisat beteendeproblem. Det är inom området behandling som det enligt dagens forskningsrön finns bäst dokumenterade preventiva effekter, även om det bara är en del av alla utvärderade behandlingsinsatser som visat sig fungera väl.² Lika fullt kan hävdas att straff och behandling är väsensskilda företeelser och att det är svårt att ”mäta ut” behandling i relation till en gärnings straffvärde. Omfattningen av en behandlingsinsats bör rimligtvis främst vara abhängig vilka krav som behandlingsmetoden ställer. Det behöver inte råda något direkt samband mellan en gärnings klandervärde och förekommande behandlingsmetoders kvantitativa omfattning i termer av tidsåtgång eller annat. Behandling kan också i stort sett bara fungera på frivillig basis, vilket gör att det mycket väl kan vara ett frivilligt inslag i en påföljd men svåriligen fungera som ett straff i sig.

Övervaknings- och kontrollstraffet är ett exempel på en sanktion som vilar på både straffvärdes- och behandlingsprinciper. Den ska både fylla en preventiv funktion genom att kontrollera den dömdes beteende och vara stödjande genom den personliga kontakten med en övervakare. Själva övervakningens längd ska vara tre månader upp till ett år. Men längden ska stå i proportion till brottets grovhet – inte till den dömdes behov. Sanktionen ska kunna innefatta ett antal olika åtgärder som ska kunna anpassas dels efter den dömdes behov och förutsättningar, dels i proportion till det begångna brottets allvar. Således går skärningssambandet mellan straffvärdesprinciper och individualpreventiva principer rakt igenom sanktionen och illustrerar att dessa två typer av hänsyn kan vara svåra att förena.

Utredningen lägger relativt stor kraft vid att argumentera för att vård- och påverkansinriktade tilläggsstraff har tydligt ingripande inslag som går att relatera till straffvärdet. I realiteten är det dock inte säkert att domstolarna finner ingripandegraden så tydlig och stor att de med lätthet kan motivera dessa sanktioner i relation till straffvärdet. Det torde exempelvis i praktiken vara svårt att jämföra ett påverkansprogram som omfattar ett tiotal behandlingstillfällen à några få timmar med en samhällstjänst i princip oavsett vilken omfattning den har. Till saken hör även erfarenheterna att tydliga och mätbara påföljder tenderar att få stort genomslag i domstolarna. När exempelvis samhällstjänst respektive ungdomstjänst infördes som påföljdsinslag fick de snabbt stor användning på bekostnad av andra påföljder, kanske till och med större än förväntat. Utredningen öppnar visserligen upp för att vård- eller påverkanssanktionen kan förstärkas med inslag av böter, samhällstjänst eller övervaknings- och kontrollstraff. Brå vill dock framhålla att konsekvensen av ett nitiskt relaterande till straffvärdet kan bli att domstolarna inte finner de vård- och påverkansinriktade sanktionerna tillräckligt ingripande och att användningen därmed blir sällsyntare än vad utredningen avsett.

Utredningen betonar vikten av lämplighetsbedömningar och möjligheten att i viss mån ta hänsyn till den enskildes behov vid den konkreta utformningen av de olika sanktionerna. Brå anser att det är angeläget att denna inställning också kommer att genomsyra domstolarnas val av tilläggsstraff.

² Grevholm, E och Andersson, J (2010): Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? I Svensk Juristtidning, Vol. 5-6/10.

Angeläget utveckla systemet med lekmanövervakare

Brå ställer sig också frågande till lekmanövervakarnas roll i de olika tilläggsstraffsanktionerna. I rapporten *Lekmanövervakare inom frivården* (Brå 2012:9) framgår att lekmanövervakare utgör en positiv länk mellan det etablerade samhället och de som dömts för brott. Klienterna tyckte överlag att deras övervakare var ett viktigt stöd för dem. Varken frivården, klienterna eller övervakarna själva ansåg dock att övervakarna, som oavlönade frivilligarbetare, borde ha en mer kontrollerande roll än i dag. Den rollen är, även enligt Brås mening, bättre lämpad för professionella handläggare inom Kriminalvården.

Även om dagens system med lekmanövervakare nämns i utredningen, uppfattar Brå att det finns en risk att förslaget i dess nuvarande utformning kommer att leda till minskad användning av lekmanövervakningssystemet. Med dess dokumenterade värde vore det enligt Brås mening olyckligt om de får en alltför undanskymd roll inom den framtida frivården.

Som nämnts ovan ska själva övervakningens längd i det nya systemet vara från tre månader upp till ett år. Brå vill lyfta fram att den forskning som finns tyder på att om relationen mellan lekmanövervakaren och klienten ska kunna fylla en verkligt stödjande och normskapande funktion så bör den inte pågå under alltför kort tid; mindre än ett halvår torde i de flesta fall vara en alltför kort tid.

Med hänsyn till att lekmanövervakarna kan tänkas få en mindre framträdande roll för innehållet i övervaknings- och kontrollstraffsanktionen, vill Brå slutligen väcka frågan om man inte skulle kunna överväga att lägga in möjligheten för klienten att själv ansöka om en lekmanövervakare under straffstiden om detta inte åläggs honom eller henne från andra utgångspunkter.

Viktigt med preventiva insatser utöver programverksamhet

Under senare år har utvecklingsinsatserna när det gäller preventivt arbete inom svensk kriminalvård framför allt varit inriktade på ackrediterade så kallade manualbaserade program. Bland sådana program återfinns några av de insatser som enligt forskningen har visat tydligast positiva resultaten, vilket motiverar att de används.³ Samtidigt kan det konstateras att verksamheten i volymhänseende i stort sett är utbyggd idag och att den omfattar i storleksordningen en tredjedel av alla klienter, vilket också är ett närmevärde för hur stor andel av klienterna som brukar antas vara mottagliga för sådana insatser. Till saken hör att programmen vanligtvis består av en serie regelbundna träffar med olika innehåll som trots allt bara kan fylla en mycket liten del av klienternas vakna tid under verkställigheten. I realiteten återstår alltså den totala merparten av klienternas tid och energi som kan fyllas med respektive riktas mot annat. I själva verket är detta en stor preventiv utmaning i kriminalvården, att ta till vara den tid som de dömda ska tillbringa under å ena sidan fängelsevistelser och å andra sidan inom ramen för mindre frihetsinskränkande verkställigheter. Även om manualbaserade program är och förblir ett viktigt inslag i kriminalvården, är och förblir det ett litet inslag relaterat till utrymmet för att utveckla och verkligen fylla verkställigheterna med inslag som är positiva för de dömda och därmed förhoppningsvis även för deras framtid. Det är inte genom forskning belagt att exempelvis ett gott socialt klimat, bra utbildning, reella arbetserfarenheter och substantiella frigivningsförberedelser under verkställigheter har effekter i termer av lägre återfall i brott. Men det är förstås inte otänkbart att så trots allt är fallet – och i alla fall otänkbart att brist på den typen av förutsättningar skulle öka chanserna till förbättringar.

³ Grevholm, E och Andersson, J (2010): Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? I Svensk Juristtidning, Vol. 5-6/10.

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare

Lagöverträdare 15-17 år

Brå delar utredningens bedömning att grunden för ungdomspåföljderna bör förbli densamma som tidigare. Det innebär att även om det finns krav på proportionalitet, så bör systemet ha en tydlig inriktning på rehabilitering och stödjande åtgärder. Brå delar också bedömningen att socialtjänsten även i fortsättningen bör ha ansvar för genomförandet av ungdomspåföljderna, och inte Kriminalvården.

Flera förslag ligger i linje med vad som framkommit i Brås studier

Flera förslag bygger på resultat och slutsatser i studier som Brå genomfört. Det gäller till exempel förslaget att säkerställa samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendets myndigheter genom att införa en särskild bestämmelse i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Mot den bakgrunden är det naturligt för Brå att stödja förslaget att Socialstyrelsen ska tydliggöra begreppet ”särskilt behov av vård eller annan åtgärd” så att det tolkas på samma sätt i olika delar av landet. Brå stöder också tydliggörandet i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att yttrandena från socialtjänsten ska innehålla en bedömning av den unges vårdbehov och att ungdomsvård i möjligaste mån bör kunna dömas ut utan att den förenas med ungdomstjänst.

Brå ser positivt på både att domstolarna får ett ökat ansvar för att yttrandena innehåller den information som krävs för att kunna utdöma adekvat påföljd och att möjligheten öppnas för att socialtjänsten, om det är nödvändigt, kan få längre tid på sig än i dag att skriva yttrandet.

Brå delar utredningens bedömning att det behövs mer kunskap och att den kunskap som finns behöver utnyttjas bättre. Förhoppningarna på att forskningen ska kunna ge entydig vägledning om vilka insatser som ger goda resultat bör dock inte ställas alltför högt. Men en viss förbättring av resultaten skulle odiskutabelt vara möjliga att uppnå om kunskapsspridning och kunskapsutbyte ökade. Viktiga inslag är fler utvärderingar och kanske särskilt viktigt är löpande lokala uppföljningar och reflektioner kring resultaten. Däremot är det tveksamt om det är möjligt att på ett tillförlitligt sätt utvärdera själva effekterna av samtliga ungdomspåföljder. Bakgrunden är att det är svårt att använda starka forskningsdesigner inom ramen för straffsystemets principer, exempelvis med slumpmässig fördelning till experiment- respektive kontrollgrupp.

Brå har heller inget att invända mot att brottets allvar tillmäts större betydelse vid utformningen av ungdomskontrakt och vårdplaner. Hittills har det inte funnits en tydlig samsyn bland åklagare och socialtjänsten i kommunerna när det gäller i vilken utsträckning straffvärdet ska påverka vilka insatser som socialtjänsten föreslår ska ges inom ramen för ungdomsvården. För att rekommendationen ska få genomslag är det, som utredningen påpekar, viktigt att socialtjänsten har tillgång till ordentlig information om brottslighetens allvar i det enskilda fallet. Det torde också kräva att socialtjänsten, åklagarna och domstolarna samverkar nära för att få fram en gemensam syn på vad detta innebär i praktiken.

Utredningen föreslår att kravet på samtycke ska tas bort vid ungdomstjänst. Motivet är att det inte är rimligt att de unga själv ska kunna välja bort ett påföljdsalternativ. Av betänkandet framgår dock att någon större konkret förändring inte är tänkt att ske. Den unges motivation att genomföra ungdomstjänst ska nu istället bedömas inom ramen för den lämplighetsbedömning som socialtjänsten redan i dag gör i sitt yttrande. Mot den bakgrunden har Brå inget att invända mot förslaget.

Påföljden kontaktskyldighet är problematisk

Utredningen föreslår en ny påföljd – kontaktskyldighet – för dem som begått ett brott som är för grovt för att böter eller varningsstraff ska vara aktuellt, men där det saknas förutsättningar för att döma till ungdomstjänst eller ungdomsvård. Påföljden förutsätter inte något samtycke från den unge och heller inget yttrande med behovsbedömning från socialtjänsten.

Brå har förståelse för ambitionen att öka antalet påföljdsalternativ, men undrar om inte denna nya påföljd ligger alltför nära ungdomsvården till sitt innehåll för att vara motiverad. Risken finns att den genom sin enkelhet kan komma att ”utkonkurrera” ungdomsvård i fall där insatser utifrån en behovsanalys hade varit att föredra. Påföljden innebär att en komponent i dagens ungdomsvård – kvalificerad kontaktperson – bryts ut och i stället ska hanteras av socialtjänsten som ett mer renodlat straff, utan att det i förväg är klart att det är just denna insats den unge behöver. Detta trots att kontaktskyldigheten i praktiken inte alls är tänkt som enbart en kontrollinsats, utan även som en intensiv samtalskontakt.

Det är också oklart vad som skiljer dessa samtal från de samtal med en socialsekreterare som idag ofta brukar vara en dominerande insats i påföljden ungdomsvård. Sådana samtal kan redan nu göras obligatoriska genom att de formuleras i en vårdplan som beslutas av domstolen.

För att påföljden ska vara tydlig föreslås också att kontaktskyldigheten ska bestämmas till fem timmar per vecka, utan någon individuell prövning (avsnitt 27.7.3.2). Brå ställer sig dock, i likhet med utredningen, frågan om det från en återfallsförebyggande utgångspunkt alltid är meningsfullt med så många eller långa samtal per vecka. Det ställer i så fall höga krav på kontaktpersonens kompetens och på den unges motivation att verkligen aktivt delta i samtalen. Så torde dock inte alltid vara fallet. Om samtalen är många och långa men inte ”ömsesidiga”, riskerar de att snarare bli kontraproduktiva.

Sammantaget ser Brå problem med en ny påföljd som till sitt innehåll ligger så nära ungdomsvård, men som socialtjänsten inte har något inflytande över. Om påföljden ändå införs vill Brå erinra om att kvalificerade kontaktpersoner inte finns i alla kommuner i dag. Det liknar situationen i fråga om ungdomstjänst före reformen 2007, då det blev ett uttalat krav på socialtjänsten att kunna ordna ungdomstjänst. Om kontaktskyldighet med krav på kvalificerade kontaktpersoner ska bli en egen påföljd kan det finnas anledning att kräva att kommunerna ska kunna tillhandahålla kontaktpersonerna. Kraven på deras kompetens kan också behöva förtydligas.

Återstår att lösa vissa inslag i den nya påföljden ungdomsövervakning

Brå är positiv till ambitionen att skapa en ny påföljd i frihet som är så ingripande att den kan minska användningen av sluten ungdomsvård. Det finns, som utredningen påpekar, forskning som visar att frihetsberövande påföljder för ungdomar kan ha negativa verkningar, även om påföljden innehåller vårdmoment. Enligt Brås mening finns det dock aspekter som behöver övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

För det första innebär principerna för de nya straff- och kontrollorienterade påföljderna en delvis ny roll för socialtjänsten. Det gäller bedömningarna av påföljdsval och genomförandet av påföljderna. I dagens system ombeds socialtjänsten att i ett yttrande till domstolen bedöma vårdbehovet för ungdomar som skulle kunna vara aktuella för ungdomsvård och de bedömer också lämpligheten för ungdomstjänst. I de fall socialtjänsten bedömer att det finns särskilt vårdbehov ska de även ta fram ett väl utarbetat förslag till vårdplan. Vårdplanen är något som socialtjänsten utformar tillsammans med den unge och dennes vårdnadshavare. I dessa fall går

domstolen sällan emot socialtjänstens förslag. Såvitt Brå kan bedöma kommer socialtjänstens behovsbedömning och förslag till vård att väga mindre tungt om utredningens förslag införs. Domstolen kan då välja att istället, på grund av straffvärdesskäl, utdöma påföljden ungdomsövervakning för vilken Statens institutionsstyrelse (SiS) ska vara huvudman. Med hänsyn till både socialtjänstens arbetsbörda och legitimitet i sin vårdplanering, måste detta beaktas i den fortsatta beredningen. Vid både planering och genomförande av påföljden ska SiS och socialtjänsten samarbeta. Det kommer att kräva särskilda lösningar, som det ännu inte finns några erfarenheter av. Idealt borde en lösning prövas fram i ett försöksprojekt innan påföljden ska börja tillämpas i full skala.

De som begått ett grovt brott har inte alltid behov av omfattande insatser

När det gäller ungdomsövervakningen vill Brå också erinra om att det faktum att den unge har begått ett grovt brott inte alltid är liktydigt med en hög risk för återfall. Vård- och tillsynsbehovet bland dem som begår brott går således inte alltid hand i hand med hur allvarligt det begångna brottet är ur straffvärdessynpunkt. Däremot är tidigare återfall i brott en viktig indikator på risken för nya brott. Det kommer inte att bli en lätt uppgift för domstolarna att hitta en bra balans – och få legitimitet – när det gäller hur omfattande insatserna bör vara i relation både till brottets allvarlighetsgrad och vad som är meningsfullt utifrån den unges sociala situation och risk för återfall.

Forskningen ger inte stöd för att förbud att lämna bostaden är lämpligt för unga

Förbud att lämna bostaden (avsnitt 27.7.5.8) är tänkt att vara det översta steget i påföljdstrappan före slutna ungdomsvård. Den forskning som finns talar dock inte för att husarrest med elektronisk övervakning är en lämplig påföljd för ungdomar med tung brottssituation. De har svårt att rätta sig efter kraven och situationen blir mycket belastande för hela familjen.⁴ Risken är att de därmed skaffar sig ytterligare erfarenheter av att ”vara omöjliga att hantera” och en ytterligare försämrad självbild. I studien redovisas ett försök med GPS-övervakning av tungt belastade unga lagöverträdare. Två tredjedelar fullföljde inte påföljden och över 90 procent återföll inom ett år. Om en stor del av de unga kommer att bryta mot de regler som satts upp riskerar påföljden att bli kontraproduktiv.

Sammanfattningsvis är det positivt att utredningen försöker inskränka utnyttjandet av frihetsberövande påföljder för ungdomar. Från en individualpreventiv synpunkt har dock även ungdomsövervakningen – och främst då särskilt husarresten – nackdelar. Men Brå utesluter dock inte att effekterna av att dömas till slutna ungdomsvård under en kortare tid har ännu större nackdelar. Det finns inga utvärderingar som ställt effekterna av de två alternativen emot varandra, så något säkert svar på vad som är bäst går inte att ge.

Andra tänkbara lösningar än varningsstraff

Brå stöder ambitionen att ytterligare minska användningen av böter som påföljd för unga. Däremot kan förslaget om att för det syftet införa en ny påföljd – varningsstraff – diskuteras. Syftet är positivt, men det går att fråga sig om det inte skulle gå lika bra att utvidga tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelsens tillämpningsområde har redan tidigare varit föremål för förändringar. Under mitten av 1990-talet minskade andelen unga lagöverträdare som fick åtalsunderlåtelse på grund av att socialtjänsten hade en behandlingsplan för den unge. Denna grupp började i stället ställas inför rätta och dömas till ungdomsvård. Tanken var att ordningen tydligare skulle markera brottets allvar. I samband med reformen 2007

⁴ Ellis, T., Pamment, N., Lewis, C. (2009). Public protection in youth justice? The intensive supervision and surveillance programme from the inside. *International Journal of Police Science & Management*, 11:4, s. 393-413.

ökade dock andelen som fick åtalsunderlåtelse igen, främst som ersättning för låga böter men också i de fall vårdbehovskraven för ungdomsvård inte uppfylldes men där det ändå fanns en behandlingsplan som åklagaren godkänt.

Andemeningen med den nya påföljden är begriplig – att ge en tydligare markering om brottets allvar än åtalsunderlåtelse och att få in ett nytt trappsteg i påföljdstrappan. Samtidigt finns det aspekter som talar emot denna nya påföljd. För det första finns det ingen forskning som talar för att en rättegång är mer avskräckande för den unge än en åtalsunderlåtelse. En tidigare studie från Brå visade att många domare inte är specialiserade på ungdomsmål och heller inte utnyttjar möjligheten till att hålla ett strängt ”förmaningstal” i samband med domen. En specialiserad ungdomsåklagare torde mer regelmässigt utnyttja samtalet med den unge (och dennes föräldrar) i samband med åtalsunderlåtelsen för att försöka uppnå en återfallsförebyggande effekt. Det är inte heller säkert att en rättegång, oavsett domarens agerande, alltid har en så preventiv effekt. Ungdomarna förstår inte alltid vad som sägs och kan känna sig maktlösa och nertryckta under rättegångsförhandlingen (*Sju ungdomar om sin rättegång*, Brå 2002:18). Sådana känslor riskerar att skapa ett avståndstagande mot rättssystemet som inte torde vara brottsförebyggande. Slutligen är en rättegång mer resurskrävande än ett beslut om åtalsunderlåtelse. Brå ställer sig frågan om inte åtalsunderlåtelse som reaktion på brott skulle kunna inrymma något grövre brott om man, som ungdomspåföljdskommittén föreslog, ändrade namnet till straffvarning. Det skulle förstärka signalen till de unga att de gjort något brottsligt och att samhället har ögonen på dem.

Sammanfattningsvis är Brå tveksam till om fördelarna med att införa påföljden varningsstraff överväger nackdelarna. Brås bedömning är att möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för åtalsunderlåtelse, i kombination med en namnändring, istället bör övervägas.

Tänkbart med tidigare gallring i belastningsregistret för unga lagöverträdare

I avsnittet om varningsstraff för unga lagöverträdare (avsnitt 25.6.4.7) föreslås att dom på varningsstraff ska föras in i belastningsregistret och att gallringstiden ska vara lika lång som för övriga ungdomspåföljder, det vill säga fem år. Det finns här anledning att uppmärksamma bestämmelserna om gallring i lagen (1998:620) om belastningsregister och de lagändringar som trädde i kraft den 1 september 2010. Lagändringarna gick ut på att gallringstiden för vissa uppgifter angående unga lagöverträdare sänktes från tio till fem år. Bakgrunden till lagändringarna var att regeringen ansåg att gallringsfristen för unga lagöverträdare behövde förkortas i förhållande till vuxna lagöverträdare för att begränsa de negativa konsekvenser som en registrering under lång tid i belastningsregistret kan medföra för en ung person. I propositionen 2009/10:191, som låg till grund för nämnda lagändringar, anförs bland annat att en registrering i belastningsregistret under lång tid kan påverka den unges möjligheter till utlandsstudier, att beviljas körkort och att få vissa anställningar (a. prop. s. 10).

Brå anser att det finns skäl att diskutera huruvida inte gallringsfristen för majoriteten av ungdomspåföljderna bör förkortas till tre år, med tanke på de negativa konsekvenser som en anteckning i belastningsregistret kan få för unga. För övrigt finns det skäl att anta att en anteckning i belastningsregistret blir en mer kännbar reaktion för den unge än att tvingas närvara vid en huvudförhandling i samband med utdömmande av ett varningsstraff.

Lagöverträdare 18-20 år

Viktigt följa tillämpningen för 18-20 åringar

När det gäller påföljder för ungdomar 18-20 år går utredningen noggrant igenom grunderna för att särbehandla dessa. Mot denna bakgrund argumenterar man också för att ungdomsreduktionen ska vara kvar i de fall fängelse kan följa på brottet. Däremot anser man

inte att särbehandlingen bör finnas kvar då böter kan följa på brottet. Brå menar att argumentationen är mindre övertygande i denna del och gör bedömningen att det inte är önskvärt att avskaffa särbehandlingen beträffande böter när det gäller ungdomar i detta åldersspann. Utredningen föreslår vidare att det inte ska finnas någon restriktion att döma till villkorligt fängelse. Även detta är enligt Brå problematiskt, eftersom de unga då ställs inför ökade risker för verkställighet i fängelse. I promemorian ”Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag – inventering och arbetshypoteser” framförs det också att förutsättningarna för frihetsberövande kommer att öka något som en konsekvens av den slopade särbehandlingen. Sammantaget ser Brå inte positivt på att den hittillsvarande särbehandlingen av 18-20 åringar avskaffas. Vid ett genomförande av utredningens förslag i dessa delar blir det enligt Brå viktigt att noga följa upp och analysera utvecklingen.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström efter föredragning av juristen Anne Vilval. I beredningen har deltagit verksjuristen Saadia Aitattaleb, samordningschefen Erik Grevholm och enhetscheferna Stina Holmberg, Annika Eriksson, Louise Ekström, Lars Korsell och Karin Svanberg samt utredaren Klara Hradilova-Selin.

Erik Wennerström

Anne Vilval