



Handläggare: Veronica Karlberg  
Telefon: 08-50813185

Till  
Södermalms stadsdelsnämnd  
2012-10-25

## NYA PÅFÖLJDER (SOU 2012:34)

Remiss från Kommunstyrelsen dnr: 001-1185/2012

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen
2. Beslutet justeras omedelbart

Anders Carstorp  
stadsdelsdirektör

Denise Melin  
avdelningschef

### Sammanfattning

Regeringen beslutade 2009 att påföljdssystemet skulle ses över avseende vuxna och unga lagöverträdare då det finns flera fel och brister i det nuvarande systemet. Betänkandet Nya påföljder har skickats ut på remiss till bland annat Södermalms stadsdelsnämnd. I betänkandet föreslås att det för vuxna lagöverträdare ska finnas två påföljder, böter och fängelse. Om ett fängelsestraff är på kortare tid än ett år och den tilltalade tidigare är ostraffad ska fängelsestraffet dömas ut villkorligt och lika för alla brottstyper. Ett villkorligt fängelsestraff ska vara bestämt i tid och kombineras med en tilläggssanktion av något slag där kommunerna i en del fall ska stå för vård och behandling. Avseende unga lagöverträdare så föreslås nya påföljder, bland annat kontaktskyldighet för unga. Denna påföljd kan användas utan behovsbedömning och vårdbehov. Förvaltningen utgår från att kommunerna är med i bedömningen och planeringen kring tilläggssanktioner för vuxna i de fall de verkställs i kommunal verksamhet. Förvaltningen ställer sig tveksam till att döma ungdomar utan vårdbehov till insatsen som avses i kontaktskyldighet för



unga då den gruppen enligt forskning med största sannolikhet kommer att upphöra med sitt beteende utan insatser från samhället.

### **Bakgrund**

Det har visat sig att vissa påföljder när det gäller brott inte har haft den effekt som lagstiftaren avsett. På grund av bland annat detta beslutade regeringen 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare. Utredningen antog namnet ”Påföljdsutredningen” och betänkandet *Nya påföljder* lämnades till regeringen i maj 2012. Fel och brister som har uppmärksammats är bland annat att påföljdssystemet är komplext och svåröverskådligt, att straff inte alltid döms ut efter brottets allvar, att lika allvarliga brott behandlas olika, att ungdomspåföljderna inte är heltäckande och hur alternativen till fängelse har använts.

### **Ärendet**

Kommunstyrelsen har sänt ut en sammanfattning av Justitiedepartementets förslag till nya påföljder på remiss till stadsdelsnämnderna Södermalm, Spånga-Tensta och Skarpnäck, Socialnämnden samt till Stadsledningskontoret. Remisstiden har förlängts så att samtliga nämnder kan behandla remissen vid oktobersammanträdet. Omedelbar justering av beslutet krävs därför. Hela utredningen samt en sammanfattning av densamma finns att läsa på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/194093>.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom Sociala avdelningen.

### **Nya påföljder**

Utredningen föreslår att de särskilda påföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom - som i dag är alternativen till ett fängelsestraff - avskaffas. Påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare ska bestå av två påföljder, böter och fängelse. Om ett fängelsestraff är på kortare tid än ett år och den tilltalade tidigare är ostraffad ska fängelsestraffet dömas ut villkorligt - lika för alla brottstyper. Ett villkorligt fängelsestraff ska alltså, till skillnad mot villkorlig dom och skyddstillsyn, vara bestämt i tid.

Nedan följer en sammanfattning av de delar som berör socialtjänsten.

### **Vård- eller påverkanssanktioner för vuxna**

Ett villkorligt fängelsestraff ska alltid kombineras med en tilläggsstraff, böter, samhällstjänst, övervakning, hemarrest eller olika former av vård, strängare och mer ingripande ju allvarligare brottet är. Frivårdens insatser med vård och



påverkan för att motverka återfall i brott ska utvecklas och öka i omfattning. Sanktionen kan även bestå av andra åtgärder av vård- eller behandlingsinriktad karaktär, som t.ex. missbruksvårdande eller psykiatrisk behandling. Kriminalvården föreslår åtgärderna efter samråd med andra samhällsorgan. Kostnaden för sådana vård- och behandlingsinslag som kan ingå i en *vård- eller påverkanssanktion*, men som inte utgör sådan verksamhet som Kriminalvården bedriver i egen regi, ska fördelas enligt den s.k. normaliseringsprincipen. Det innebär att det är den myndighet, som skulle ha bekostat åtgärden om den inte hade utgjort en del av en påföljd för brott, som ska ha det primära kostnadsansvaret. Överlämnande till vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ska inte längre utgöra en påföljd för brott. Om det finns ett behov av vård ska det tillgodoses inom ramen för den *tilläggssanktion* som ett villkorligt fängelsestraff kan förenas med. Valet av tilläggssanktion ska göras med utgångspunkt i fängelsestraffets längd, det vill säga ju längre fängelsestraff desto mer ingripande tilläggssanktion. Om den dömde inte frivilligt fullgör tilläggssanktionen ska det kunna innebära att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i anstalt, alternativt att tilläggssanktionen skärps.

Fängelsestraff på ett år eller mer ska bara kunna dömas ut villkorligt om de kombineras med ingripande missbruksvård eller liknande eller i mycket speciella undantagssituationer. Det kallas då *kontraktsvård*. Innehållet i kontraktsvården ska vara så ingripande att den i huvudsak motsvarar ett ovillkorligt fängelsestraff i ingripandegrad. Kontraktsvården ska, liksom i dag, innebära en skyldighet för den dömde att genomgå behandling för missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat förhållande som har bidragit till att brottet har begåtts och som kräver vård och behandling. Kontraktsvård är mer ingripande än en vård- eller påverkanssanktion. Som det ser ut nu står Kriminalvården för de kostnader som uppstår före den tidpunkt då den dömde skulle ha blivit villkorligt frigiven om personen hade dömts till fängelse. För kostnader som uppstår därefter gäller normaliseringsprincipen. Utredningen föreslår att Kriminalvårdens kostnadsansvar vid kontraktsvård ska utvidgas till att omfatta den tid som motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd.

Förslagen kan förväntas leda till att antalet korta fängelsestraff i anstalt kommer att minska, att antalet som tas in i anstalt efter återfall och misskötsamhet ökar och att innehållet i alternativen till fängelse i anstalt blir tydligare och mer ingripande. Bötessstraffen vid dagsböter ska höjas och alltid dömas ut på mer än 4 000 kronor.

### ***Unga lagöverträdare***

Lagöverträdare i åldern 18-20 år ska i större utsträckning än i dag behandlas som vuxna när straffet bestäms. Den som har begått brott efter att ha fyllt 18 år men



inte 21 år ska dock kunna dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl. Socialtjänstens huvudansvar för ungdomar under 18 år som begår brott ska behållas och utvecklas. Höga bötesstraff och skyddstillsyn bedöms vara olämpliga påföljder för en ung person. Därför föreslår utredningen att nya påföljder, kontaktskyldighet för unga, ungdomsövervakning och varningsstraff, ska införas för unga lagöverträdare.

Det nuvarande tillämpningsområdet för *ungdomsvård*, det vill säga kravet att det ska finnas ett särskilt behov av vård, behålls. Socialtjänstens ansvar att göra en behovsbedömning ska dock tydliggöras i Socialtjänstlagen så att begreppet tolkas mer enhetligt över landet. Socialtjänsten bör också alltid ha kunskap om den misstänkta brottsligheten och dess straffvärde när förslag till vård utarbetas. Avseende ungdomstjänst så ska ett uttryckligt samtycke från den tilltalade inte längre vara en förutsättning för att döma till påföljden. Bedömningen av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd för en ungdom ska göras mer enhetlig över landet.

*Kontaktskyldighet för unga* ska vara ett alternativ till påföljderna ungdomsvård eller ungdomstjänst. Påföljden ska bland annat innebära att den unge ska hålla kontakt med en särskild kontaktperson som ska ha både stödande och kontrollerande uppgifter, under en tid från två till sex månader. Innehållet i påföljden ska så långt som möjligt fyllas med vad som idag kan ingå i åtgärden ”särskilt kvalificerad kontaktperson” enligt socialtjänstlagen. Den ska väljas som påföljd om det på grund av den unges person inte finns förutsättningar för vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst. Valet av kontaktskyldighet för unga behöver inte föregås av någon behovsbedömning eller någon bedömning av om påföljden är lämplig för den unge. Inte heller ska den förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke.

*Ungdomsövervakning* ska kunna dömas ut vid mer allvarlig brottslighet. Påföljden ska vara intensiv, behandlingsinriktad och innehålla vissa inskränkningar i den unges rörelsefrihet, till exempel förbud att lämna bostaden på helgkvällar och helgnätter, vilket ska kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Statens institutionsstyrelse (SiS) ska vara huvudman för påföljden.

*Varningsstraff* ska kunna dömas ut i stället för ett lågt bötesstraff om den unge tidigare är ostraffad. Varningsstraffet ska antecknas i belastningsregistret som andra påföljder.

Avseende *sluten ungdomsvård* föreslås att maximitiden fortsätter att vara fyra år. Socialtjänstens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som

unga kan ha efter att ha verkställt sluten ungdomsvård ska tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.

#### ***Ekonomiska konsekvenser***

Utredningen tar även upp ekonomiska konsekvenser av förslaget framför allt för Kriminalvården. Korta fängelsestraff kommer troligen att minska kraftigt, och villkorligt fängelse med olika tilläggssanktioner för vuxna lagöverträdare kommer att öka. Behovet av insatser från frivården kommer därför att öka påtagligt. Förslagen angående påföljder för unga lagöverträdare innebär nya och utvidgade åtaganden för bland annat socialtjänsten. Utredningen beräknar dock att antalet ungdomar som döms till de nya påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning bör bli förhållandevis begränsat, några hundra per år över landet. Kostnaderna för verkställighet av ungdomspåföljderna kan antas öka något, framför allt avseende ungdomsövervakning som föreslås ligga under Statens institutionsstyrelse. Även de övriga ungdomspåföljder där ansvaret ska ligga på socialtjänsten förväntas bli något dyrare än idag. Sammantaget bedömer utredningen att det allmänna totala utgifter inte kommer att öka då det förväntas bli minskade kostnader på grund av färre fängelsestraff samt ökade intäkter efter föreslagna ändringar av bötesstraffet för vuxna.

#### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Utredningen om det nya påföljdssystemet är mycket omfattande. Förvaltningen tar upp och kommenterar de delar som berör socialtjänstens område.

#### ***Vård- eller påverkanssanktioner för vuxna***

Kriminalvården/frivården ska bedöma om en person har behov av vård eller behandling som personen i så fall kan dömas till i en *tilläggssanktion* knutet till ett villkorligt fängelsestraff. Till viss del ska detta kunna tillgodoses genom att Kriminalvården utökar sina egna insatser avseende vård och påverkan för att motverka återfall i brott. Förvaltningen anser det rimligt eftersom det är Kriminalvården som står för bedömningen av vårdbehovet. Trots utökning av Kriminalvårdens insatser kommer det i vissa fall vara kommunerna som verkställer vård-sanktionerna. I dessa fall är det normaliseringsprincipen som styr kostnads- och vårdansvar. I det material som skickats ut till stadsdelsnämnden är det otydligt om, och i så fall på vilket sätt, kommunerna kommer att ha inflytande när det gäller bedömningen av vårdbehovet och utformandet av insatserna. Förvaltningen utgår från att kommunerna får vara med i bedömningen och planeringen kring denna tilläggssanktion i de fall de verkställs i kommunal verksamhet. Tilläggssanktion ska anpassas efter fängelsestraffets längd, det vill säga ju längre fängelsestraff desto mer ingripande tilläggssanktion. Det kan uppstå svårigheter avseende detta då en persons vårdbehov vanligtvis bedöms på annat sätt. Ingripandegrad, tidsperspektiv och omfattning är inte det som styr vid

bedömning av vårdbehov utan val av insats görs utifrån forskning, beprövad erfarenhet samt individens egna önskemål.

Förvaltningen anser att det är positivt att överlämnande till vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (*LVM*) inte längre ska utgöra en påföljd för brott eftersom den är tänkt att användas i syfte att förhindra att personer avlider eller drabbas av svåra skador till följd av ett missbruk. Detta beslutas efter noggrann prövning i Förvaltningsrätten.

Det är även rimligt att Kriminalvården står för kostnaden gällande *kontraktsvård* under den tid som motsvarar det villkorliga fängelsestraffets längd, då det är en omfattande vårdinsats som har beslutats av Kriminalvården, inte av kommunen. I de fall det finns behov av fortsatt vård efter att det villkorliga fängelsestraffet (kontraktsvården) är avtjänat är det rimligt att personen ansöker om fortsatt vård i sin hemkommun.

### ***Unga lagöverträdare***

Att bedöma vårdbehov (*Ungdomsvård*) hos ungdomar inom ramen för ett yttrande som begärts av åklagare är något som socialtjänsten har gjort under en längre tid och som faller väl inom ramen för den verksamhet som socialtjänsten bedriver. Socialtjänsten kan bli bättre avseende att ha kunskap om allvaret i den misstänkta brottsligheten och dess straffvärde. Det är däremot svårt att ta hänsyn till straffvärdet i en bedömning av vilken vård eller insats en ungdom behöver. Det faller mer inom ramen för domstolsväsendet.

När det gäller *kontaktskyldighet för unga* så finns det flera aspekter i den påföljden som förvaltningen ställer sig tveksam till. Påföljden ska kunna användas utan behovsbedömning eller någon bedömning av om påföljden är lämplig för den unge. Insatsen ”särskilt kvalificerad kontaktperson”, som redan används inom socialtjänsten idag, är en gedigen insats. En kontaktperson som oftast har utbildning likvärdig socionomexamen arbetar intensivt med ungdomen och hela dess nätverk. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för ungdomen att få sina behov tillgodosedda inom olika områden såsom skola, fritid och familj. Vanligtvis träffas ungdomen och den kontaktpersonen många timmar per vecka. Om det finns ett vårdbehov hos en ungdom så bedömer förvaltningen att detta en bra insats.

Många ungdomar som begår brott har dock inget vårdbehov enligt socialtjänstens bedömning. Enligt bland annat Moffitts teori som beskrivs i Andershed & Andersheds forskningssammanställning ”Normbrytande beteende i barndomen – vad säger forskningen?” (2005) är det stor skillnad på de ungdomar som begår brott/normbrytande beteende redan som barn och de ungdomar som debuterar i någon form av brottslighet under ungdomsåren. Att en ungdom begår ett brott

betyder inte per automatik att personen har ett behov av vård. I Andershed & Andersheds forskningssammanställning framkommer också att ungdomsbegränsat normbrytande beteende, det vill säga de som debuterar i ungdomsåren, i de allra flesta fall kommer att upphöra med beteendet utan insatser från samhället. När det gäller de ungdomar som är socialt välanpassade sedan barndomen är sannolikheten mycket hög att det normbrytande beteendet inte kommer att fortsätta och de har därmed inget vårdbehov.

När socialtjänsten bedömer om en ungdom har ett vårdbehov utreds risk- och skyddsfaktorer hos den unge. I bland annat Brå's (Brottsförebyggande rådet) kunskapsorientering "Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling" (2009) redovisas att forskningen relativt tydligt visar vilka riskfaktorer som kan leda till fortsatt och långvarig kriminalitet. Barn och ungdomar utvecklas i ett samspel mellan en rad olika sociala sammanhang – till exempel familjen, skolan, närsamhället och kamraterna. Kända riskfaktorer för en kriminell utveckling och skyddsfaktorer mot en sådan utveckling förknippas med alla dessa sociala sammanhang samt även med ungdomen själv. Socialtjänsten väger dessa risk- och skyddsfaktorer mot varandra och kan utifrån forskning och beprövad erfarenhet göra en bedömning om det finns ett vårdbehov. Med bakgrund av detta blir det märkligt att döma ungdomar, utan behovsbedömning, utan vårdbehov, till en insats så gedigen som särskilt kvalificerad kontaktperson. Frågan man ställer sig är vilket uppdrag denna särskilt kvalificerad kontaktperson ska ha i praktiken? Om det inte finns ett behov av vård, vad ska vårdas? Är det rimligt att en ungdom med välfungerande fritid, skolgång och hemförhållanden har en tät kontakt med en välutbildad kvalificerad kontaktperson flera timmar per vecka för att komma tillrätta med ett problem som enligt forskning sannolikt inte finns? Det skulle kanske vara bättre om Kriminalvården hade egna program för ungdomar som de kan dömas till då de inte har ett vårdbehov.

Förvaltningen föreslår att detta tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

---