



Handläggare: Gunilla Olofsson
Telefon: 08 - 508 25 605

Till
Socialnämnden

Svar på remiss "Nya påföljder" (SOU 2012:34)

(1 bilaga)

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att hänvisa till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Gillis Hammar
Förvaltningsdirektör

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Påföljdsutredningens betänkande "Nya påföljder" (SOU 2012:34) har inkommit för yttrande. En total översyn har genomförts av påföljdssystemen för vuxna och unga lagöverträdare. Påföljdssystemet för vuxna bedöms av utredningen som komplext och svåröverskådligt och bl.a. bedöms de nuvarande icke frihetsberövande påföljderna inte vara tillräckligt ingripande för de brott de används för. Utredningens förslår att påföljdssystemet för vuxna ska bestå av böter och fängelse, där det under vissa förutsättningar kan beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt och kombineras med olika tilläggssanktioner. Dagens påföljder för unga lagöverträdare bedöms fungera relativt väl, men utredningen föreslår att systemet kompletteras med några ytterligare påföljder. Utredningen föreslår att unga lagöverträdare i åldern 15 – 17 år i princip ska dömas till en ungdomspåföljd och åldersgruppen 18 – 20 år ska dömas till i princip vuxenpåföljder, men med



ungdomsreduktion vid straffmätning. För att kunna finansiera verkställigheten av den föreslagna nya ungdomspåföljden "kontaktskyldighet för unga" föreslås kommunerna tillföras mellan 15 – 20 miljoner kronor per år. Förvaltningen anser att de förslag som läggs fram i betänkandet är till övervägande del positiva, i synnerhet gäller detta förslagen som avser påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare. Förvaltningen anser också att förslagen som läggs fram kring unga lagöverträdare i stort sett innebär en förbättring, men menar att det fortfarande finns områden att utveckla och förtydliga.

Ärendet

Kommunstyrelsen har begärt socialnämndens yttrande över påföljdsutredningens betänkande "Nya påföljder" (SOU 2012:34).

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av den strategiska enheten inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Bakgrund

Beslut fattades av regeringen i juni 2009 om att genomföra en total översyn av påföljdssystemen för vuxna och unga lagöverträdare.

Enligt påföljdsutredningens direktiv skulle överväganden göras bl.a. avseende

- att minska antalet korta fängelsestraff och ersätta dem med andra trovärdiga påföljder
- att skapa en tydligare reglering vid återfall i brott
- att införa villkorligt fängelsestraff
- att utveckla innehållet i de påföljder som används som alternativ till fängelse
- att behandla olika brottstyper mer lika vid valet av påföljd
- att ta ställning till om lagöverträdare i ålder 18 – 20 år ska få straffreduktion
- att utvärdera syftet med 2007 års påföljdsreform för unga lagöverträdare
- att se över nuvarande påföljder för unga lagöverträdare
- att utveckla nya påföljder för unga
- att lämna förslag på slopad eller mer begränsad användning av böter för unga lagöverträdare som begått brott före 18 år ålder

Betänkandet i korthet

Utredningen har identifierat ett antal brister i nuvarande påföljdssystem för vuxna och unga lagöverträdare bl.a. att:

- Påföljdssystemet för vuxna bedöms som komplext och svåröverskådligt. Valet av påföljd grundas inte huvudsakligen på hur allvarligt brottet är, utan på prognoser om det finns en risk för att den tilltalade ska återfalla i brott.
- Alternativen till fängelse upplevs som otydliga och bedömningen av de icke frihetsberövande påföljderna är att de inte är tillräckligt ingripande för de brott de används för.
- Lika allvarliga brott behandlas olika. Allt fler brott har kommit att behandlas strängare till följd av dess art. Rättstillämpning saknar i denna del tydliga riktlinjer och principer och riskerar att uppfattas som inkonsekvent och godtycklig.
- Ungdomspåföljderna bedöms inte vara heltäckande. Utredningen anser att de särskilda ungdomspåföljderna fungerar relativt väl, men behov finns av nya inslag.

Utredningens övergripande utgångspunkterna för de förslag som läggs i betänkandet har varit att:

- Påföljdssystemen måste präglas av rättvisa, tydlighet och konsekvens.
- Straff ska dömas ut efter brottets allvar.
- Lika allvarliga fall ska bedömas lika.
- Återfall i brott ska alltid innebära en mer ingripande påföljd.
- Systemet ska vara humant och ta tillvara de möjligheter som finns att verka brottsavhållande.

Förslag till förändringar i påföljdssystemet för vuxna

- ✓ *Villkorligt fängelsestraff införs i påföljdssystemet och ersätter nuvarande påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn.*

Förslaget innebär att påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare ska bestå av två påföljder; böter och fängelse, där det under vissa förutsättningar kan beslutas att fängelsestraffet ska vara villkorligt. Villkorligt fängelse innebär att det döms ut ett fängelsestraff på viss tid, men att den dömde inte behöver verkställa straffet i kriminalvårdsanstalt om han/hon uppfyller vissa villkor. Villkoren ska bestå av att den dömde under en prøvotid, ges ett allmänt alkohol- och drogförbud, inte begår nya brott och fullgör den tilläggsstraff som det villkorliga straffet förenas med. Förslaget innebär att fängelsestraff kortare än ett år alltid ska dömas ut villkorligt om det inte handlar om återfall i brott. Även fängelsestraff som uppgår till ett år och mer ska kunna dömas ut villkorligt om de kan förenas med en ingripande kontraktsvård eller om det med hänsyn till personliga förhållanden eller andra tungt vägande skäl framstår som uppenbart oskäligt. Om det inte finns tillräckligt ingripande sanktioner ska ett ovillkorligt fängelsestraff dömas ut.



De tilläggssanktioner som föreslås är:

Böter – Lägst 50 och högst 200 dagsböter.

Samhällstjänst – Lägst 40 och högst 240 timmar.

Övervaknings- och kontrollsanktion – När samhällstjänst inte bedöms vara en lämplig sanktion ska denna sanktion användas. Det huvudsakliga innehållet i sanktionen ska vara kontakt med en övervakare och vissa påverkansprogram. Vid längre straff (över 6 månader) ska sanktionen också inkludera vissa inskränkningar i rörelsefriheten.

Hemarrest – Sanktionen innebär förbud att lämna bostaden annat än för vissa bestämda ändamål. Sanktionen ska omfatta minst 14 dagar och högst åtta månader.

Vård- och påverkansprogram – Sanktionen ska helt eller delvis bestå av en skyldighet att delta i brotts- eller missbruksrelaterad programverksamhet som kriminalvården bedriver.

Kontraktsvård – Sanktionen ska liksom idag innebära en skyldighet att genomgå behandling för missbruk eller annat särskilt förhållande som har bidragit till att brottet har begåtts och som kräver vård och behandling enligt för den dömda utarbetad plan. Sanktionen kräver att den tilltalade samtycker till sanktionen.

Utredningen föreslår att överlämnande till vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) ska utgå som påföljd för brott.

✓ *Brott med samma straffvärde ska behandlas lika vid påföljdsvalet*

Förslaget innebär att nuvarande bestämmelser om särbehandling på grund av brottets art tas bort. Förändringen bedöms leda till att antalet korta fängelsestraff minskar.

✓ *Återfall i brott ska ha betydelse*

Den som återfaller i brott ska dömas till en mer ingripande påföljd än den som tidigare är ostraffad. Den nya påföljden behöver inte vara ett ovillkorligt fängelsestraff utan ska också kunna utgöras av en nytt villkorligt fängelsestraff förenat med en strängare tilläggssanktion

✓ *Bristande verkställighet och misskötsamhet av tilläggssanktion ska leda till reaktion*

En tydlig struktur föreslås där Kriminalvården ska klargöra för den dömda vad som händer om en tilläggssanktion inte fullföljs; såsom att en justering görs av tilläggssanktionen, meddelande ges om särskilda föreskrifter, meddelande ges om varning, övervakningsnämnden förlänger prövotiden alternativt byter ut tilläggs-sanktionen till en annan eller besluta om ett tillfälligt omhändertagande samt



ytterst att domstolen beslutar att det villkorliga fängelsestraffet ska verkställas i kriminalvårdsanstalt.

✓ *Böter*

Ett dagsbotstraff föreslås alltid överstiga nivån för vad som idag kan utgå genom penningböter (dvs. 4 000 kr). Möjligheter till uppskov och längre betalningsfrister för dagsbotstraff föreslås.

✓ *Erkännande eller annan medverkan till utredningen ska kunna ge lägre straff (Billighetsskäl).*

Bestämmelserna om straff lindring för den som frivilligt angett sig föreslås kompletteras med att hänsyn också kan tas till om den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt medverkar till utredningen av det egna brottet. Hänsyn föreslås också kunna tas till om straffet blir oproportionerligt strängt med anledning av andra rättliga sanktioner som blir följden av brottet.

Förslag till förändringar i påföljdssystemet för unga lagöverträdare

Utredningens allmänna utgångspunkter för de förslagna förändringarna var:

- Ungdomar i åldern 15 – 17 år ska dömas till en påföljd som är anpassad efter deras ålder och mognad (barnperspektivet).
- Ungdomar i åldern 18 – 20 år ska i princip dömas till vuxenpåföljder. Huvudansvaret för verkställigheten ska ligga på socialtjänsten.
- Socialtjänstens insatser för att ge underlag för påföljdsbestämning och insatser vid verkställighet behöver utvecklas och göras mer enhetliga.
- Socialstyrelsens tillsyn och riktlinjer bör utvecklas.
- Möjligheten att följa upp en sluten ungdomsvård med ytterligare vård och behandling ska öka.
- Dagens påföljder för unga – ungdomsvård, ungdomstjänst och sluten ungdomsvård – fungerar relativt väl. Behov finns dock av att införa ytterligare påföljder.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick i uppdrag av regeringen att utvärdera 2007 års reform av påföljder för unga. I sin utvärdering konstaterar BRÅ att vissa förbättringar har skett men att stora olikheter fortfarande finns inom landet t.ex. avseende vilka påföljder som dömts ut och i synnerhet gäller detta påföljden ungdomsvård. Påföljden ungdomsvård förutsätter att socialtjänsten i sitt yttrande till åklagaren har bedömt att den unge har ett särskilt vårdbehov. Under perioden har en halvering skett av denna påföljd, vilket tolkas som ett tecken på svårigheter hos socialtjänsten att bedöma den unges eventuella särskilda vårdbehov. För att få



till stånd en större likabehandling och likformighet vid verkställighet av påföljderna för unga lagöverträdare föreslås därför att socialstyrelsen genom riktlinjer och tillsyn ser till att en större enhetlighet uppnås. Vidare anser BRÅ att samverkan mellan socialtjänst, polis, åklagare och domstolar behöver utvecklas och bli mer enhetlig.

Nedanstående förändringar föreslås i betänkandet:

- ✓ *Har någon begått ett brott innan han/hon har fyllt 18 år ska påföljden bestämmas till en ungdomspåföljd*

Utredningen föreslår att unga lagöverträdare i åldern 15 – 17 år i princip ska dömas till en ungdomspåföljd. Om ungdomen har hunnit fylla 18 år vid tidpunkten för domen och det bedöms som olämpligt med en ungdomspåföljd, med hänsyn till den unges ålder, ska det finnas möjlighet att bestämma påföljden i enlighet med vad som gäller för vuxna lagöverträdare.

- ✓ *Det ska krävas synnerliga skäl för att döma den som är under 18 år vid gärningstillfället till sluten ungdomsvård.*

Bestämmelserna om att det krävs synnerliga skäl för att döma en lagöverträdare under 18 år till fängelse tas bort som en följd av förslaget att införa villkorligt fängelse.

- ✓ *Ett varningsstraff bör införas för att ersätta bötesstraff med lägre bötesbelopp än 60 dagsböter för brott begånget innan den unge har fyllt 18 år.*

Om ungdomen har begått ett brott innan han/hon fyllt 18 år, brottet skulle leda till ett lågt bötesstraff och den unge tidigare är ostraffad ska domstolen kunna döma till ett varningsstraff. Varningsstraffet ska vara en ungdomspåföljd och ska antecknas i belastningsregistret som andra påföljder.

- ✓ *Påföljden ungdomsvård kvarstår*

Utredningens bedömning är att det behövs ett förtydligande i socialtjänstlagen att det är socialnämndens ansvar att det alltid görs en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka en ogynnsam utveckling när det lämnas in ett yttrande enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Skyndsamhetskravet i 4 § LUL ska inte utgöra ett hinder för att ge socialtjänsten tillräckligt med tid för att upprätta ungdomskontrakt och vårdplan inom åklagarens frist för att väcka talan. Om det behövs ska åklagaren ha möjlighet att överskrida den särskilda fristen.



Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av begreppet ”särskilt behov av vård eller annan åtgärd”.

✓ *Samtycke från den tilltalade ska inte vara en förutsättning för att döma ut ungdomstjänst*

Ett uttryckligt samtycke från den unge ska inte vara förutsättning för att döma ut ungdomstjänst. Vidare föreslås vissa förtydliganden i socialtjänstlagen såsom att en mindre del av ungdomstjänsten alltid ska bestå av särskilt anordnad verksamhet, att tidgränser för när ungdomstjänst senast måste verkställas från det att domen vunnit laga kraft samt verkställighetstidens längd. Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd i övrigt verka för en mer enhetlig tolkning av lämplighetsbegreppet mm.

✓ *Kontaktskyldighet för unga*

I de fall den unge inte kan dömas till ungdomsvård och ungdomstjänst inte är lämpligt föreslås att det införs en ny påföljd – *kontaktskyldighet för unga*. Socialtjänsten föreslås bli huvudman för påföljden. Innehållet i påföljden likställs i princip med åtgärden ”särskilt kvalificerad kontaktperson” enligt socialtjänstlagstiftningen (SoL eller LVU). Påföljden ska inte kräva samtycke från den unge och ska heller inte föregås av en lämplighetsbedömning. Den unge åläggs en skyldighet att ha kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson mellan två till sex månader. Påföljden ska kunna kombineras med påföljden ungdomsvård.

✓ *Ungdomsövervakning*

Utredningen föreslår att ytterligare en ny påföljd införs – *ungdomsövervakning*. Statens institutionsstyrelse (SiS) föreslås bli huvudman för påföljden. Ungdomsövervakning ska pågå längst 6 månader och högst ett år. Påföljden ska tillämpas i de situationer när ovanstående beskrivna påföljder inte bedöms vara tillräckligt ingripande. Valet av påföljden ska inte föregås av någon lämplighets- eller behovsbedömning och något samtycke förutsätts inte. Påföljden föreslås ha en behandlingsinriktning, vara intensiv, kunna innefatta tydliga inskränkningar i den unges rörelsefrihet och innebära en skyldighet att ha kontakt med en särskilt förordnad koordinator.

✓ *Sluten ungdomsvård*

Påföljden kvarstår i princip oförändrad. Utredningen föreslår däremot att socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som den unge har efter att ha verkställt sluten ungdomsvård tydliggörs i socialtjänstlagen. Vidare föreslås en utvidgad möjlighet att besluta om förebyggande insatser utan den unges samtycke enligt 22 § (s.k. mellantvång)



lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

- ✓ *Lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 bör inte särbehandlas vid påföljdsvalet*

Utredningen förslår att ungdomspåföljderna i princip ska vara förbehållna ungdomar som inte har fyllt 18 år då brottet begicks. Ungdomar som fyllt 18 år men inte 21 år ska dock kunna dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att den inte ska förutsättas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år till fängelse oavsett om det är villkorligt eller inte.

- ✓ *Bestämmelserna i 29 kap. 7§ BrB om ungdomsreduktion vid straffmätning förslås vara oförändrade och även avse åldersgruppen 18 – 20 år. Ungdomsreduktion för brott vars straffvärde innebär att endast böter kan väljas, ska endast gälla åldersgruppen 15-17 år.*

Utredningen anser att det finns ett egenvärde med att strafftiden hålls nere för gruppen 18-20 år. Flera argument lyfts fram kring detta i betänkandet. En mängd processer pågår under dessa år och vissa når sin kulmen just då, menar utredningen. I detta skedde, kan det vara skadligt att lyftas ut ur dessa processer genom ett frihetsberövande straff. Ett fängelsestraff riskerar också att leda till en stigmatisering. För den som redan befinner sig i ett utanförskap kan en identitet som kriminell ytterligare befastas. Utredningen menar att förslaget motiveras av att åldersgruppen anses ha mindre utvecklad ansvarsförmåga än andra myndiga lagöverträdare. Den sociala mognadsprocessen har inget naturligt avslut vid 18-årsdagen. Vuxenansvaret bör istället inträda successivt från det att den tilltalade blivit straffmyndig till dess att han/hon fyller 21 år. De flesta ungdomar bor hemma och går i gymnasiet upp till 19 års ålder. Många slutför gymnasiet först vid 20 eller 21 års ålder. Lagstiftningen inom andra områden gör heller inte i alla delar en avgränsning vid 18 års ålder, vad gäller skiftet från barn till vuxen (t.ex. LVU, Föräldrabalken).

Ekonomiska konsekvenser

De förslag som läggs fram i betänkandet bedöms inte sammantaget medföra några kostnadsökningar för det allmänna. För att kunna finansiera verkställigheten av den föreslagna nya påföljden ”kontaktskyldighet för unga” föreslås kommunerna tillföras mellan 15 – 20 miljoner kronor per år.

Förvaltningens synpunkter

Påföljdsutredningen betänkande består av ett mycket omfattande utredningsmaterial. Förvaltningens generella synpunkter på de förslag som läggs fram i



betänkandet avseende systemet för vuxenpåföljder är att det är bra att systemet förenklas, blir tydligare och mer konsekvent. I övrigt har förvaltningen valt att fokusera på påföljdssystemet för unga, på grund av att kraven på socialtjänstens medverkan är stort och socialtjänsten dessutom är huvudman för flera påföljder i systemet.

Utredningen fick i uppdrag att överväga möjligheter av slopad eller mer begränsad användning av böter för unga lagöverträdare som begått brott före 18 år ålder. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (BRÅ) så har andelen bötesstraff minskat för unga lagöverträdare, men är fortfarande en relativt vanlig påföljd. Erfarenheterna har dock visat att det ofta är någon annan (vanligen någon av föräldrarna) som betalar böterna (om de betalas) än den unge själv. Förvaltningen tycker att det är bra att bötesstraff begränsas ytterligare genom den nya påföljden ”varningsstraff” för tidigare ostraffade minderåriga över 15 år. I realiteten är det få ungdomar som har egna inkomster och möjlighet att betala böterna med egna medel. Avsaknaden av betalningsmöjligheter gäller även till stor del gruppen 18 – 20 åringar. För denna grupp ungdomar föreslås inga alternativ till böter eller straffreduktion. Förvaltningen anser att mycket talar för att ett övervägande borde ha gjorts också för denna ålderskategori. Att gå in i vuxenlivet med omfattande skulder och betalningsanmärkningar utgör en betydande svårighet både avseende möjligheter att få bostad och egen försörjning.

Förvaltningen instämmer i utredningens förslag att det nuvarande tillämpningsområdet för ungdomsvårdspåföljden bör behållas samt att begreppet ”särskilt behov av vård och annan åtgärd” behöver förtydligas. BRÅ:s utvärdering av 2007 års reform av ungdomspåföljderna visar på stora olikheter mellan hur behovet tolkas. Vidare så anser förvaltningen att Socialstyrelsen bör ge kommunernas stöd och vägledning i form av föreskrifter och allmänna råd i hur begreppet ska bedömas.

Förvaltningen har inget att invända mot att kravet på samtycke slopas för påföljden ungdomstjänst, men anser att det förutsätter att en bedömning av lämpligheten med påföljden görs regelmässigt. Även i detta hänseende bör Socialstyrelsen genom föreskrifter och allmänna råd ge kommunerna hjälp i tolkningen av lämplighetsbegreppet.

Förslagen om de nya påföljderna ”kontaktskyldighet för unga” och ”ungdomsövervakning” är tänkbara. I det förstnämnda fallet föreslås socialtjänsten bli huvudman. Förslaget om att påföljden om ”kontaktskyldigheten för unga” i princip ska utgöras av samma innehåll som åtgärden ”särskilt



”kvalificerad kontaktperson” innebär en komplikation, då denna åtgärd idag används som en del av innehållet i påföljden ungdomsvård. Vidare föreslås att påföljden ”kontaktskyldighet för unga” och ungdomsvård ska kunna kombineras. Detta komplicerar ytterligare tolkningen gällande avgränsning och tillämpning av de båda påföljderna.

Förvaltningen har inga invändningar mot förslaget om påföljden ”ungdomsövervakning”, där SiS föreslås som huvudman. Förvaltningen konstaterar dock att förslaget till innehåll i påföljden förutsätter ett nära samarbete mellan SiS och den lokala socialtjänsten.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om ungdomsreduktion vid straffmätning för ålderskategorin 18 – 20 åringar ska bestå (förutom vid bötesstraff). Förvaltningen instämmer i utredningens skäl till förslaget, men menar att de argument som utredningen använder för att, i princip, ha kvar ungdomsreduktionen, också skulle kunna gälla för en bedömning om att bibehålla nuvarande bestämmelser för hur ungdomspåföljderna ska tillämpas, dvs. att även 18-20 åringar ska särbehandlas vid påföljdsvalet.

Förvaltningen har ingen uppfattning vad gäller utredningens beräkningar av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen innebär för landets kommuner. Det är svårt att avgöra vilka extra kostnader förslagen i praktiken skulle innebära för Stockholms stad. Förvaltningen vill dock i detta sammanhang betona att de riktade medel som Stockholms stad tilldelades vid föregående reformering av påföljdssystemet för unga lagöverträdare (2007) har haft en positiv betydelse för utformningen av påföljden ungdomstjänst och för utveckling av åtgärden särskilt kvalificerad kontaktperson.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att de förslag som läggs fram i betänkandet är till övervägande del positiva; i synnerhet gäller detta förslagen som avser påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare. Förvaltningens anser också att förslagen som läggs fram kring unga lagöverträdare i stort sett innebär en förbättring, men menar att det fortfarande finns områden att utveckla och förtydliga. Ambitionen att hitta påföljder som är humana, brottsavhållande och så lite kostnadskrävande som möjligt, är hög och förvaltningen vill lyfta fram att det är viktigt att resurser avsätts till att följa upp om de föreslagna förändringarna får en avsedd effekt.



Bilaga

1. Nya påföljder – En kort presentation av Påföljdsutredningens förslag