

Kommittédirektiv



En översyn av påföljdssystemet

**Dir.
2009:60**

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare.

Utredaren ska analysera hur betydelsen av brottslighetens art kan begränsas och dess innebörd klart avgränsas. Vidare ska utredas vilken betydelse tidigare brottslighet ska tillmätas. Utredaren ska också undersöka behovet av förslag som ger flerfaldig brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen eller som motverkar sådan brottslighet mer effektivt.

Utredaren ska analysera hur användningen av fängelse, i första hand de korta straffen, kan minska samtidigt som trovärdigheten i systemet kan upprätthållas.

Det ska utredas hur valet av ingripanden som inte utgör fängelse i anstalt ska ske, vilket innehåll ingripandena ska ha samt hur reaktionerna vid återfall i brott och annan missköttsamhet ska utformas. Utredaren ska även ta ställning till om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas i ökad utsträckning eller på annat sätt förändras. Dessutom ska det utredas hur användningen av dagsböter kan öka och hur verkställigheten av böter kan effektiviseras.

Utredaren ska ta ställning till om den som har fyllt 18 år ska behandlas som en vuxen lagöverträdare. De särskilda påföljderna för unga lagöverträdare ska ses över. Användningen av böter för brott före 18 års ålder ska slopas eller begränsas.

Slutligen ska utredaren ta ställning till om ett system med villkorligt fängelse ska införas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2012.

Bakgrund och gällande rätt

Påföljdssystemets utveckling och principer

Straffsystemets syfte är att motverka brottslighet. Med brottsbalken infördes 1965 en påföljdsreglering som i huvudsak grundade sig på individualprevention, dvs. idén att påföljden genom behandling, avskräckning eller oskadliggörande skulle motverka återfall i brott på individnivå. Särskilt framträdande var behandlingstanken.

Behandlingstanken kom att kritiseras för att den ledde till olikheter inför lagen och för att det var svårt att i enskilda fall göra säkra prognoser om återanpassning. Reformarbete har därför skett under en längre tid i syfte att betona principerna om proportionalitet mellan brott och straff, likabehandling, konsekvens och förutsebarhet. Dagens påföljdssystem vilar huvudsakligen på dessa principer.

Straffmätningen

Genom straffmätning avgörs om brottsligheten ska föranleda ett bötesstraff eller en mer ingripande påföljd. Utgångspunkten för straffmätningen är brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta, de avsikter eller motiv som han eller hon haft samt försvårande och förmildrande omständigheter i övrigt. Straffnivåutredningen har i betänkandet Straff i proportion till brottets allvar (SOU 2008:85) föreslagit vissa ändringar i syfte att höja straffnivån för allvarliga våldsbrott och ge försvårande och förmildrande omständigheter större genomslag vid straffmätningen. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Vid straffmätningen tas också hänsyn till tidigare brottslighet. Särskilt beaktas dess omfattning, vilken tid som förflutit mellan brotten samt om den tidigare och den nya brottsligheten är likartade eller brottsligheten i båda fallen är särskilt allvarlig. En skärpt straffmätning förutsätter att återfallet inte tillräckligt

kan beaktas genom påföljdsvalet eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet. Straffnivåutredningen har föreslagit att strängare straff ska kunna mätas ut oberoende av om villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad samt att vissa förtydliganden av lagtexten görs. Även dessa förslag bereds inom Regeringskansliet.

Vid straffmätningen beaktas vidare vissa omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller handlande efter brottet som är av sådant slag att det skulle vara oskäligt att inte beakta dem i lindrande riktning, t.ex. att den tilltalade har angett sig frivilligt, förorsakas men genom utvisning eller drabbas av avskedande, uppsägning, annat hinder eller synnerlig svårighet i sin yrkes- eller näringsutövning. Sådana s.k. billighetsskäl kan också motivera ett lindrigare straff än vad som föreskrivs för brottet eller en påföljdseftergift.

I lindrande riktning beaktas även om den tilltalade har begått brottet innan han eller hon fyllt 21 år. Det får då också dömas till ett lindrigare straff än vad som föreskrivs för brottet.

Böter

Böter döms normalt ut i dagsböter till ett antal av minst 30 och högst 150. Dagsbotens belopp bestäms till lägst 50 och högst 1 000 kr beroende på den tilltalades ekonomiska förhållanden. Därutöver finns penningböter och normerade böter. Böter är den lindrigaste påföljden men kan också användas som ett tilläggsstraff. Böter får under vissa förutsättningar förvandlas till fängelse mellan 14 dagar och tre månader.

Fängelse

Fängelse innebär frihetsberövande på viss tid, högst 18 år, eller på livstid. För brott som begåtts före 21 års ålder är det svåraste straffet fängelse i 14 år.

Fängelsestraff verkställs i kriminalvårdsanstalt eller, om straffet uppgår till högst sex månader och vissa andra förutsättningar är uppfyllda, i bostaden genom intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Från ett tidsbestämt fängelsestraff sker villkorlig frigivning normalt efter två tredjedelar av strafftiden, dock minst en månad. Efter villkorlig frigivning löper en prøvotid. Vid återfall i brott under prøvotiden ska som huvudregel den villkorligt medgivna friheten förklaras förverkad. Som särskilda skäl för att inte förverka eller förverka endast en del kan beaktas om den nya brottsligheten är av lindrig beskaffenhet, om lång tid har förflutit mellan brotten eller om ett förverkande annars skulle framstå som oskäligt.

Vid val av påföljd ska särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse beaktas brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet. När straffvärdet motsvarar eller överstiger ett års fängelse gäller en presumtion för att välja fängelse. Denna presumtion kan brytas av den tilltalades låga ålder eller av s.k. billighetsskäl. Brottslighetens art som skäl för fängelse tar sikte på brottslighet som det anses lämpligt att ingripa mot med en sträng påföljd, trots att straffvärdet inte är påtagligt högt, för att uppnå en på generell nivå moralbildande och avskräckande effekt. Exempel på sådana brottstyper är grovt rattfylleri, narkotikabrott, mened och övergrepp i rättssak samt vissa former av misshandel, våld mot tjänsteman, skattebrott och bokföringsbrott.

Villkorlig dom och skyddstillsyn

När det saknas skäl för fängelse ska villkorlig dom eller skyddstillsyn väljas, om det inte är aktuellt med överlämnande till särskild vård. Som skäl för att välja villkorlig dom beaktas om det saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet. Villkorlig dom innebär en prøvotid på två år. Påföljden ska normalt förenas med dagsböter, högst 200. Som skäl för skyddstillsyn beaktas om det finns anledning att anta att den påföljden kan bidra till att avhålla den tilltalade från fortsatt brottslighet. Skyddstillsyn innebär en prøvotid på tre år med övervakning under i regel ett år. Påföljden kan förenas med dagsböter, högst 200, eller en före-

skrift, t.ex. om läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling.

Även då det finns skäl för fängelse kan villkorlig dom eller skyddstillsyn väljas förutsatt att det finns särskilda skäl för ett sådant påföljdsval. Särskilda skäl kan vara att den tilltalade samtycker till en föreskrift om samhällstjänst och en sådan är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Samhällstjänst innebär en skyldighet att utföra oavlönat arbete i lägst 40 och högst 240 timmar. Särskilda skäl för skyddstillsyn kan också vara t.ex. att missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till brottet och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling enligt en behandlingsplan, s.k. kontraktsvård. Skyddstillsyn kan även förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader, om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till straffvärdet eller tidigare brottslighet.

Om den dömda missköter sina skyldigheter, kan domstolen undanröja påföljden och bestämma en annan påföljd. I fråga om skyddstillsyn kan Övervakningsnämnden meddela föreskrifter eller varning eller förlänga övervakningen. Om misskötsamheten består i ny brottslighet, gäller särskilda bestämmelser.

Överlämnande till särskild vård för missbrukare

Lagöverträdare som har ett missbruk av exempelvis alkohol eller narkotika kan överlämnas till särskild vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förutsatt att kraven för tvångsvård enligt den lagen är uppfyllda. Överlämnande kan ske för både bötesbrottslighet och allvarigare brottslighet.

Påföljder för unga lagöverträdare

Lagöverträdare som är under 21 år kan dömas till särskilda påföljder för ungdomar men också till övriga påföljder.

Sluten ungdomsvård innebär frihetsberövande i lägst 14 dagar och högst fyra år på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem. Villkorlig frigivning sker inte. Sluten ungdomsvård används som alternativ till fängelse för brott som begåtts

före 18 års ålder förutsatt att det finns synnerliga skäl för fängelse. För brott som begåtts efter fyllda 18 år men före 21 års ålder får dömas till fängelse, om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Ungdomsvård innebär vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ungdomsvård kan kombineras med dagsböter, högst 200, eller ungdomstjänst. Ungdomsvård kan väljas både när brottsligheten ligger på fängelsenivå och när alternativet är ett bötesstraff. Insatser enligt socialtjänstlagen förutsätter samtycke av den unge. Ungdomsvård får endast dömas ut om de planerade åtgärderna, eventuellt förenade med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Ungdomstjänst innebär en skyldighet att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet, t.ex. program eller utbildning, i lägst 20 och högst 150 timmar. Ungdomstjänst kan väljas för både bötesbrottslighet och allvarigare brottslighet. I valet mellan ungdomstjänst och böter har ungdomstjänst företräde, om den påföljden inte är alltför ingripande. Ungdomstjänst kräver samtycke av den unge samt att påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. För den som är över 18 år krävs därutöver särskilda skäl för att ungdomstjänst ska dömas ut. Påföljden kan väljas endast om den kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det saknas skäl att döma till ungdomsvård.

Vid misskötsamhet kan domstolen undanröja påföljden och bestämma annan påföljd. Om misskötsamheten består i ny brottslighet, gäller särskilda bestämmelser.

Sammanträffande av brott och förändring av påföljd

Om den som dömts till fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn eller slutna ungdomsvård har begått ett annat brott före domen eller begår ett nytt brott efter domen men innan påföljden till fullo verkställts eller annars upphört, har domstolen tre alterna-

tiv. Domstolen kan förordna att den tidigare utdömda påföljden ska avse även det andra brottet, döma särskilt till påföljd för det andra brottet eller undanröja den tidigare påföljden och döma till ny påföljd av annat slag.

Kriminalpolitiska utgångspunkter för en översyn

Kriminalpolitiken har som främsta syfte att förebygga brott. Straffsystemet, inbegripet påföljdssystemet, har en central roll i det sammanhanget. Straff och andra påföljder syftar till att på olika sätt motverka brottslighet i samhället. Av stor betydelse är också förverkande av egendom och andra rättsverkningar som beslutas med anledning av brott.

En förutsättning för att kriminalpolitiska åtgärder ska få genomslag och legitimitet är att rättsväsendet fungerar på ett sätt som uppfattas som rimligt och rättvist. Den som möter rättssystemet måste känna att han eller hon får sin sak behandlad med omsorg och rättvisa. Påföljdssystemet måste innebära snabba, tydliga och konsekventa reaktioner på brott. Inte minst viktigt är detta med hänsyn till brottsoffrens situation.

Den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen måste vara brottslighetens svårhet. Ju allvarligare brottsligheten är, desto strängare straffrättsligt ingripande bör följa. Påföljdssystemet bör tillgodose krav på proportionalitet och konsekvens.

Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har rätt till skydd mot sådan brottslighet.

För att systemet ska uppfattas som legitimt av medborgarna måste vidare grundläggande principer om rättssäkerhet, opartiskhet och likhet inför lagen vara tillgodosedda. Avgörande är också att myndigheternas ingripanden inte framstår som grymma eller nedbrytande. Systemet måste därför även präglas av humanitet och respekt för individen. Hänsyn bör kunna tas till den dömdes personliga förhållanden. Dessutom finns det ett intresse av att kunna döma ut påföljder som medför den kontroll och påverkan som kan antas bäst tillgodose det brottsförebyg-

gande syftet. Det kan också vara nödvändigt att bedöma om en person kan genomföra en viss sanktion, eftersom trovärdigheten i systemet är beroende av att utdömda påföljder verkställs.

Reformarbetet på påföljdsområdet har inneburit att individu-
alpreventiva hänsyn fått en minskad betydelse. Brottet, och inte
brottslingen, är i ökad utsträckning i centrum vid bedömningarna.
Hänsyn till brottsoffren tillmäts också ökad betydelse. Denna
utveckling bör fortsätta. Att principer om proportionalitet
och likabehandling betonas utesluter inte att även personliga
omständigheter kan beaktas vid påföljdsbestämningen.

Unga lagöverträdare har under lång tid särbehandlats i straff-
systemet. Speciella påföljder och lindrigare straff tillämpas för
denna kategori, som ofta har särskilda behov av hjälp och stöd
för att inte återfalla i brott. Det finns goda skäl för att anpassa
påföljdsbestämningen efter vad som krävs för att möta ungas
brottslighet. För unga brottslingar är det särskilt viktigt att in-
gripandena är tidiga, tydliga och inriktade på att förhindra fort-
satt brottslighet. Det finns anledning att överväga om systemet
bör utformas annorlunda för att tillgodose detta intresse.

Fängelsestraffet är en nödvändig och central del av påföljds-
systemet för att detta ska vara trovärdigt. Användning av straff
får dock aldrig göras mer ingripande än vad som krävs med
hänsyn till syftet med åtgärden. Fängelsestraffet fyller också en
funktion genom att motverka ny brottslighet så länge det verk-
ställs. Samtidigt är det viktigt att under verkställigheten försöka
underlätta för den dömda att anpassa sig till ett normalt sam-
hällsliv och möjliggöra för den dömdes underåriga barn att upp-
rätthålla kontakt med honom eller henne.

Även om fängelse inte kan undvaras i systemet är det viktigt
att använda fängelsestraffet endast i de fall då det är särskilt
påkallat. Intagning i kriminalvårdsanstalt kan medföra negativa
sociala och ekonomiska konsekvenser för den dömda. Fängelse
är dessutom en resurskrävande påföljd. Det finns sålunda an-
ledning att begränsa användningen av fängelse. Det gäller sär-
skilt de korta fängelsestraffen. Vid vissa typer av brottslighet
kan dock ett kortare fängelsestraff krävas av trovärdighetsskäl.

En förutsättning för att begränsa användningen av fängelse
är att det finns trovärdiga och bra alternativa ingripandeformer.

Det är därför viktigt att fortlöpande utveckla och förbättra sådana alternativ.

Även om det är en fördel med ett utbud av olika alternativ så att ingripandet kan anpassas till förhållandena i det enskilda fallet, är det angeläget att systemet i sina grundläggande drag är klart och överskådligt uppbyggt. Det finns anledning att överväga om systemet kan renodlas och förenklas ytterligare.

Det ökande internationella samarbetet, inte minst inom EU, medför också att påföljdssystemet i allt större utsträckning kommer att påverkas av systemen i andra länder. Under senare år har rambeslut om erkännande och verkställighet av olika påföljder och andra rättsverkningar av brott utarbetats. Det gäller böter, fängelse och andra frihetsberövande påföljder, alternativ till frihetsberövande påföljder samt förverkande. Vid genomförandet av dessa överenskommelser innebär alltför stora olikheter mellan systemen att svårigheter uppstår i samarbetet. Vidare kan det inte uteslutas att en tillnärmning av de materiella påföljdsregleringarna sker. Det svenska systemet bör därför, om inte särskilt starka skäl talar mot det, utformas så att det inte väsentligt och isolerat avviker från vad som gäller i flertalet andra stater, särskilt inom EU.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare. Styrande för översynen ska vara de kriminalpolitiska utgångspunkter som angetts ovan. Översynen ska omfatta de frågor som beskrivs nedan. Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor inom ramen för uppdraget.

Översynen ska inte avse allvarligt psykiskt störda lagöverträdare. En reform av straffansvaret för denna grupp med utgångspunkt i Psykansvarskommitténs betänkande (SOU 2002:3) har utlovats och kompletterande beredningsunderlag ska lämnas (dir. 2008:93).

Användningen av fängelse

Fängelsestraffet ska användas när det är påkallat med hänsyn till brottslighetens allvar eller det annars behövs för att brottsligheten ska mötas av en trovärdig reaktion. I dag döms många lagöverträdare till fängelse, särskilt till straff understigande ett år. Flera är tidigare ostraffade.

Utredaren ska analysera och föreslå hur användningen av fängelse, i första hand de korta straffen, kan minska samtidigt som trovärdigheten i systemet kan upprätthållas. Eftersom användningen av fängelse är beroende av såväl reglerna om påföljdsval som påföljdernas innehåll, ska båda dessa delar övervägas. I sammanhanget ska också bestämmelserna om straffmätning övervägas i vissa avseenden.

Straffvärde

Straffvärdet, som fortfarande ska utgöra utgångspunkten för straffmätningen och påföljdsvalet, kan medföra stora skillnader i valet mellan fängelse och andra påföljder trots små skillnader i straffmätningen. Utredaren ska analysera och föreslå hur denna effekt kan minska.

Brottslighetens art

Att brottslighetens art tillmäts betydelse som skäl för fängelse innebär en avvikelse från den grund som systemet i övrigt i huvudsak vilar på. Det tycks dessutom finnas en tendens i praxis att anse fler och fler brottstyper vara av sådan art att det utgör skäl för fängelse. Samtidigt kan det av trovärdighetsskäl vara nödvändigt att vid vissa brottstyper ingripa med en sträng påföljd, särskilt brottstyper som hotar grundläggande samhällsfunktioner som rättssystemet.

Utredaren ska analysera och föreslå hur betydelsen av brottslighetens art kan begränsas och dess innebörd klart avgränsas.

Tidigare brottslighet

Tidigare brottslighet tillmäts betydelse vid påföljdsvalet för att det genom en skärpt reaktion ska kunna markeras att upprepad brottslighet är allvarligare än enstaka brott. Återfall i brott kan också medföra att villkorligt medgiven frihet förklaras förverkad. Även vid straffmätningen kan tidigare brottslighet påverka i skärpande riktning. Kriterierna för vilken tidigare brottslighet som anses relevant är allmänt hållna och återfallets betydelse i dessa olika avseenden varierar.

Utredaren ska ta ställning till och föreslå vilka kriterier som ska gälla för tidigare brottslighet och vilken betydelse sådan brottslighet ska tillmätas vid påföljdsvalet och straffmätningen samt i fråga om förverkande av villkorligt medgiven frihet. Som utgångspunkter ska gälla att återfall i brott ska mötas av en skärpt reaktion och att graden av ingripande på grund av återfall inte ska minska.

De s.k. billighetsskäl

Bestämmelserna om s.k. billighetsskäl, som är av betydelse för både straffmätningen och påföljdsvalet, har inte varit föremål för någon samlad översyn sedan de infördes 1989. I vissa avseenden kan en mer generös utformning synas skälig medan en större restriktivitet möjligen kan vara påkallad i andra avseenden. Samtidigt måste kraven på proportionalitet och likabehandling kunna tillgodoses i rimlig utsträckning. Till detta kommer att Beredningen för rättsväsendets utveckling (SOU 2005:117) har förslagit ett par ändringar av bestämmelserna som behöver analyseras ytterligare. Enligt det ena förslaget ska beaktas att den tilltalade har lämnat uppgifter av betydelse för utredningen av det egna brottet. Det andra förslaget avser en utvidgad möjlighet att underskrida straffminimum. Förslagen har fått ett blandat remissmottagande. Bland annat har invänts att principen om likabehandling blir svår att upprätthålla.

Mot denna bakgrund ska utredaren analysera och vid behov föreslå ändringar av bestämmelserna vad avser innehåll, betydelse vid straffmätningen och påföljdsvalet samt för meddelande av påföljdseftergift.

Straffnivåerna i vissa särskilda fall

En särskild fråga gäller längden på fängelsestraff när det utöver straffet beslutas om en annan form av sanktion med anledning av brottet. I sådana fall kan den sammantagna reaktionen bli förhållandevis ingripande, även om hänsyn tas till sanktionskumulationen när straffets längd bestäms. Samtidigt fyller sanktioner, särskilt av ekonomiskt slag, som beslutas utöver fängelsestraffet en viktig funktion, inte minst som verktyg för att motverka ny brottslighet. Även utvisning är ett betydelsefullt sådant verktyg.

För vissa brottstyper ligger straffnivån, oavsett om sanktionskumulation sker, högt jämfört med ingripandenivån vid andra brottstyper. Detta gäller allvarligare narkotikabrott, allvarligare förmögenhetsbrott utan fysisk integritetskränkning samt allvarligare bokföringsbrott, skattebrott och liknande brottstyper. Den höga straffnivån beror bland annat på att straffvärdet i stor utsträckning bestäms i relation till den mängd eller det belopp som gärningen avser.

Utredaren ska analysera behovet av förändringar i syfte att åstadkomma en rimlig reaktion, främst vid sanktionskumulation, i de nämnda fallen. Samtidigt ska utredas om regleringen avseende andra sanktioner än straff bör förändras eller om nya sådana sanktioner bör utvecklas. Utredaren ska föreslå de förändringar av bestämmelserna om straffmätning och regleringen om sanktioner som han eller hon finner påkallade. Utredaren får också föreslå en förändrad straffskala för något särskilt brott.

Flerfaldig brottslighet

En annan fråga som är av stor betydelse gäller flerfaldig brottslighet. När flera brott har begåtts bestäms ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten och reduceras straffvärdet i viss omfattning. Straffnivåutredningen har kort diskuterat straffvärdebestämningen vid och åtgärder mot flerfaldig brottslighet men inte lagt något förslag. Frågan behöver utredas i detta större sammanhang.

Utredaren ska analysera frågan om straffvärdebestämning vid flerfaldig brottslighet och vid behov lämna förslag som ger

sådan brottslighet större genomslag vid påföljdsbestämningen eller som motverkar brottsligheten mer effektivt. Vid övervägandena ska utredaren utgå från att det fortsatt ska bestämmas ett gemensamt straff. Vidare ska beaktas eventuella förslag om sammanträffande av brott och förändring av påföljd, se nedan. Även ändringar som kan komma att göras till följd av Straffnivåutredningens förslag avseende bestämmelserna om straffvärde ska beaktas.

Fängelsestraffets innehåll

Utredaren ska ta ställning till om intensivövervakning med elektronisk kontroll kan användas i ökad utsträckning eller på annat sätt förändras och lämna förslag till de förändringar som är påkallade. Bestämmelserna om intensivövervakning vid utslussning från fängelsestraff i anstalt ska inte ändras.

Villkorlig dom och skyddstillsyn

Villkorlig dom och skyddstillsyn kan kombineras på flera olika sätt med föreskrifter av skilda slag och med böter eller, såvitt avser skyddstillsyn, fängelse. Det inbördes förhållandet mellan dessa påföljder och påföljdskombinationer men också deras förhållande till andra påföljder är i vissa avseenden oklart.

Utredaren ska se över påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn samt analysera och föreslå hur valet av ingripanden som inte utgör fängelse i anstalt ska ske, vilket innehåll och vilken utformning i övrigt ingripandena ska ha samt hur de ska följas upp och hur reaktionerna vid återfall i brott och annan misskötsamhet ska utformas. I sammanhanget ska analyseras förändringar som har föreslagits i ett betänkande av Rattfylleriutredningen (SOU 2006:12). Även frågan om kostnadsansvaret för kontraktsvård ska utredas.

När det gäller valet av ingripande ska bland annat undersökas bättre möjligheter att anpassa ingripandena efter brottsligheten och i vilken utsträckning den tilltalades personliga förhållanden ska tillmätas betydelse.

Vad gäller ingripandenas innehåll och utformning i övrigt ska analyseras om nuvarande inslag kan vidareutvecklas och

förbättras. Exempelvis ska det prövas om användningen av samhällstjänst bör öka och om kriterierna för kontraktsvård bör förändras. Det ska också undersökas om nya inslag och om möjligheterna att kombinera olika inslag kan utvecklas. Även sanktioner av ekonomisk natur eller annat slag som närmast kan hänföras till rättsverkningar av brott får utvecklas. Vid dessa överväganden ska rambeslutet om erkännande och verkställighet av icke frihetsberövande påföljder särskilt beaktas. Det ska även prövas hur det kan säkerställas att den som uppfyller förutsättningarna för kontraktsvård också får sådan vård. Samtidigt ska utredaren ta ställning till vilka beslut som ska fattas av domstol och hur detaljerade dessa ska vara.

Slutligen ska det utredas hur den dömdes skötsamhet och efterlevnaden i övrigt av ingripandena ska kontrolleras, vilka reaktioner som ska följa vid återfall i brott eller annan misskötsamhet och hur systemet i övrigt ska utformas för sådana situationer. Som utgångspunkter ska gälla att återfall och misskötsamhet ska mötas av successivt skärpta reaktioner och att reaktionen ska vara mer ingripande vid återfall än vid annan misskötsamhet. Samtidigt ska hänsyn tas till vad den dömda undergått till följd av det tidigare ingripandet.

Överlämnande till särskild vård för missbrukare

Påföljden överlämnande till vård enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall används i liten utsträckning. Vidare innebär påföljden bland annat att domstolen vid påföljdsbestämningen inte alltid vet om vård kommer till stånd och inte heller vad vården kommer att innebära eller hur länge den kommer att pågå.

Utredaren ska analysera om det är möjligt att avvara påföljden som straffrättsligt ingripande eller om ingripandet annars kan förändras för att ge principerna för systemet ökat genomslag. Utredaren ska föreslå de ändringar som är påkallade.

Böter

Användningen av dagsböter behöver analyseras som en del i övervägandena om en minskad användning av fängelse. Böter

är intressant även som alternativ till andra påföljder. Bötesstraffet har flera fördelar. Det kan straffmätas och det medför inte samma negativa konsekvenser som ett fängelsestraff i anstalt kan göra. Kostnaderna för verkställighet är relativt små, straffet kan verkställas tvångsvis och betalda böter utgör en inkomst för staten.

När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder förekommer 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.

Vad gäller dagsbotens belopp, som beräknas på grundval av den tilltalades ekonomiska förhållanden, får detta ofta stor betydelse för det sammanlagda bötesstraffet jämfört med antalet dagsböter. Dagsbotsbeloppet kan exempelvis medföra att bötesstraffet blir mycket strängt i förhållande till brottets allvar eller att det blir stora skillnader mellan bötesstraff trots att brotten är lika klandervärda.

För att dagsböter ska vara ett trovärdigt straff måste verkställigheten vara effektiv och en annan reaktion normalt följa när straffet inte kan verkställas. Så är det inte alltid för närvarande. Exempelvis torde det 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. Vidare förvandlas i praktiken inte obetalda dagsböter till fängelse.

Utredaren ska mot denna bakgrund analysera och föreslå hur användningen av dagsböter kan öka förutsatt att trovärdigheten i straffet kan upprätthållas. Samtidigt ska det analyseras och föreslås hur dagsbotens belopp ska beräknas. När det gäller lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder ska utredaren beakta de särskilda förhållanden som gäller för unga personer och lämna förslag till en slopad eller en mer begränsad användning av dagsböter. Utredaren ska dessutom undersöka och föreslå hur verkställigheten av dagsböter kan effektiviseras och hur reaktionen ska se ut vid utebliven betalning. I sammanhanget ska även förhållandet mellan dagsböter och penningböter ses över samt andra frågor om böter som kan uppkomma utredas.

Särbehandling av unga lagöverträdare

En grundläggande fråga gällande påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare avser den särbehandling i lindrande riktning som sker vid såväl straffmätningen som påföljdsvalet när brott har begåtts före 21 års ålder. Att 21 år har valts som gräns sammanhänger med att det tidigare var myndighetsåldern. Numera gäller 18 år som myndighetsålder. I flera med Sverige jämförbara länder är åldersgränsen 18 år förhållandevis allmänt använd för att skilja mellan barn och vuxna i straffrättsligt hänseende. Detsamma gäller enligt internationella instrument på det straffrättsliga området. Den åldersgränsen finns också i FN:s konvention om barnets rättigheter. I Sverige används dessutom för lagöverträdare i åldrarna 18 till och med 20 år i de flesta fall de påföljdsalternativ som gäller för vuxna lagöverträdare. Det kan därför hävdas att påföljdsbestämningen för unga i den ålderskategorin bör vara densamma som för äldre lagöverträdare. Å andra sidan kan anföras att lagöverträdare i den gruppen generellt sett är mer begränsade i utveckling och erfarenheter samt drabbas hårdare av straffrättsliga ingripanden än äldre lagöverträdare.

Utredaren ska mot denna bakgrund 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 utredaren finner det påkallat, kan en särreglering i något särskilt hänseende föreslås. En särreglering får också föreslås i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff. Dessutom ska utredaren analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske och vid behov föreslå förändringar.

De särskilda ungdomspåföljderna

Regleringen om slutna ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst utgår från att unga lagöverträdare så långt möjligt ska hanteras utanför Kriminalvården. Vidare bygger regleringen på att ingripandena ska anpassas efter behovet av att främja en gynnsam utveckling hos den unge samtidigt som den i viss ut-

sträckning vilar på de principer som påföljdssystemet i övrigt väsentligen grundas på. Ungdomsvården och ungdomstjänsten reformerades 2007 i syfte att påföljderna i ökad utsträckning skulle präglas av principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens men också behovsanpassas. Brottsförebyggande rådet har påbörjat ett arbete för att reformen ska kunna utvärderas.

En utvärdering kan visa om syftet med reformen har uppnåtts och ge anledning att se över ungdomsvården och ungdomstjänsten. Vidare kan de överväganden som görs avseende påföljdssystemet i stort kräva förändringar av de särskilda ungdomspåföljderna. Påföljdsregleringen för unga lagöverträdare behöver dessutom ses över, eftersom den är komplex och behäftad med principiella brister. Vad särskilt gäller slutna ungdomsvård kan det finnas behov av längre frihetsberövande för att möta även mycket allvarlig brottslighet och bättre möjligheter till kontroll och stöd den första tiden efter att frihetsberövandet upphört.

Utredaren ska utvärdera om syftet med 2007 års reform har uppnåtts. Utvärderingen ska inriktas på domstolarnas påföljdsval och innehållet i påföljderna. Utredaren 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. Översynen ska också ske i ljuset av intresset av tidiga, tydliga och brottsförebyggande ingripanden mot unga lagöverträdare. I översynen ska ingå att utreda frågor om påföljdens ställning, huvudmannskapet för påföljden – företrädesvis för ungdomsvård och ungdomstjänst –, valet av påföljden, dess innehåll och utformning i övrigt samt uppföljning och reaktion vid återfall i brott eller annan misskötsamhet. I sammanhanget ska det också utredas om det bör utvecklas nya inslag som kan vara särskilt lämpliga för unga lagöverträdare. Att användningen av dagsböter för lagöverträdare som begått brott före 18 års ålder ska slopas eller begränsas har behandlats ovan under avsnittet om böter. Utredaren ska föreslå de ändringar som behövs.

Sammanträffande av brott och förändring av påföljd

Regleringen om sammanträffande av brott och förändring av påföljd behöver ses över i ljuset av de förslag som utredaren lägger fram om påföljdssystemet i övrigt. Regleringen är dessutom komplex och vilar inte heller på en enhetlig grund.

Utredaren ska se över regleringen i dess helhet och därvid särskilt beakta intresset av att den förenklas och utformas på ett principiellt mer sammanhängande sätt.

Villkorligt fängelse m.m.

Villkorligt fängelse innebär att domstolen dömer till fängelse men att straffet villkoras i ett eller annat avseende under en prøvotid och att verkställigheten skjuts upp. Det villkorliga fängelsestraffet kan vara förenat med olika tilläggssanktioner. Villkorligheten knyts till att den dömden inte återfaller i brott eller annars missköter sig men kan också avse att han eller hon fullgör tilläggssanktionen.

Utredaren ska ta ställning till om den vidareutveckling av påföljdssystemet som har beskrivits i det föregående kan uppnås genom införande av ett system med villkorligt fängelse. En väg som ska prövas för att åstadkomma detta ska vara att låta samtliga former av ingripanden utom fängelse i anstalt och böter som självständigt straff samt, beroende på utredarens överväganden i de delarna, överlämnande till särskild vård inordnas under det villkorliga fängelset.

Som utgångspunkt ska gälla att ett införande av villkorligt fängelse inte får leda till en kraftig ökning av användningen av fängelse i anstalt. Det bör därför exempelvis prövas en ordning där villkorligheten i straffet knyts inte bara till att den dömden inte återfaller i brott eller på annat sätt missköter sig utan också till att prøvotiden fortlöper och eventuell tilläggssanktion fullgörs. Därigenom bör fängelsestraffet kunna förbli villkorligt vid återfall eller annan misskötsamhet. När ett ovillkorligt fängelsestraff slutligen döms ut bör det finnas möjlighet att beakta vad den dömden har undergått till följd av det villkorliga fängelsestraffet. Det bör också prövas om verkställigheten av en del av straffet ska kunna anstå.

Om utredaren bedömer att ett system med villkorligt fängelse inte bör införas, ska föreslås hur den eftersträvade vidareutvecklingen av påföljdssystemet kan ske inom ramen för den befintliga strukturen. Det får därvid utredas om samhällstjänst eller kontraktsvård bör utgöra självständiga ingripanden.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska undersöka och beskriva hur påföljdssystemet är utformat i några med Sverige jämförbara länder, däribland de nordiska länderna, Tyskland och Storbritannien. Dessutom ska relevanta EU-rättsakter och andra internationella instrument inventeras och kortfattat redovisas. Utredaren ska utforma sina förslag så att det svenska påföljdssystemet kan fungera på bästa möjliga sätt vid ömsesidigt erkännande och verkställighet av påföljder och utan stora svårigheter kan anpassas vid en eventuell tillnärmning av påföljdssystemen. Förslagen ska även i övrigt utformas i överensstämmelse med relevanta internationella instrument.

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet samt EU på det område som uppdraget avser.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska särskilt uppmärksamma vilka förändrade krav som ett genomförande av förslagen innebär för berörda myndigheter. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhets- och barnperspektiv i de analyser som görs. All statistik som kan komma att redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och särskilt beakta kostnadseffektiva lösningar. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska lägga fram fullständiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2012. Om utredaren anser det lämpligt, kan någon del av uppdraget redovisas i ett delbetänkande.

(Justitiedepartementet)