

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34)
(Ju 2012/4191/L5)**

Inledning

Utredningen har gjort ett imponerande grundligt arbete och åstadkommit en bra produkt. Förslagen innebär avsevärda förbättringar genom – jämfört med idag – betydligt mer ändamålsenliga påföljdsalternativ. Lagförslagen är tydliga och väl genomarbetade. Om förslagen genomförs, åstadkoms en förutsebarhet i påföljdsbestämningen som är avsevärt bättre än idag. Dessutom åstadkoms en väl-behövlig förenkling av ett system med påföljder som med tiden har blivit ganska vildvuxet. Det är bara den som är väl insatt i systemet som kan behärska och förstå alla paragrafer, förarbetsuttalanden och rättsfall som är nödvändiga för att man ska komma fram till rätt resultat. Med det nya systemet gör utredningen rent hus med mycket som skrivits genom åren – till gagn för dem som arbetar med påföljdsbestämning i vardagen.

Villkorligt fängelse

Utredningen föreslår att villkorlig dom och skyddstillsyn ska utmönstras ur påföljdssystemet och ersättas av villkorligt fängelse. I likhet med vad som nu gäller ska det råda en presumtion för en icke frihetsberövande påföljd om inte brottsligheten har ett straffmättningsvärde som är högre än ett års fängelse eller om den tilltalades tidigare brottslighet talar för ovillkorligt straff. Brottslighetens art föreslås inte längre kunna påverka påföljdsvalet.

Jag ser stora fördelar med det föreslagna systemet jämfört med nu gällande ordning. Framförallt kommer den tröskeleffekt som nu finns mellan brott där straffmättningsvärdet är elva månaders fängelse och ger villkorlig dom med böter och brott där straffmättningsvärdet är tolv månaders fängelse och som ger just tolv månaders fängelse. I det föreslagna systemet straffmäts det villkorliga fängelset genom tilläggssanktionerna. Härigenom sker en upptrappning av repressionen med stigande straffmättningsvärde vilket gör att tröskeleffekten mellan villkorligt och ovillkorligt fängelse inte blir tillnärmelsevis lika påtaglig.

Det har i diskussionen om villkorligt fängelse framförts att det leder till ett ökat användande av ovillkorligt fängelse eftersom trovärdighetsskäl kräver att

fängelsestraffet verkställs i anstalt vid misskötsamhet eller återfall. Här har emellertid utredningen lyckats konstruera ett system med gradvis skärpta ingripanden som enligt min mening gör att systemet kommer att bli trovärdigt utan att det nämnvärt påverkar användningen av ovillkorligt fängelse.

Ettårsgränsen som är avgörande för valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande påföljd återfinns nu i ett förarbetsuttalande. Det är ett framsteg att den kommer att framgå direkt av lagen (31 kap. 1 § första stycket brottsbalken).

I det följande redovisar jag några synpunkter avseende detaljer i utredningens förslag.

Innebörden av villkorligt fängelse föreslås vara att den dömda inte behöver verkställa straffet i anstalt om han uppfyller vissa villkor. Dessa villkor är att den dömda avhåller sig från brott under prövotiden och att han eller hon fullgör tilläggssanktionen. Enligt min mening vore det bra om denna innebörd av villkorligt fängelse uttryckligen framgick av lagtexten.

Jag ser en stor principiell fördel i att den s.k. fotbojan blir en tilläggssanktion, hemarrest, som domstolen dömer till i stället för som nu ett alternativt sätt att verkställa ett fängelsestraff utanför domstolens kontroll. Enligt min mening kräver hemarresten särskilda överväganden från en annan utgångspunkt. Den är tänkt att vara den mest ingripande tilläggssanktionen till det villkorliga fängelset. En förutsättning för hemarrest är att det ska vara lämpligt med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter. Häri ligger bl.a. att den tilltalade ska ha ett hem. Om den tilltalade inte har det, kommer han eller hon att dömas till ett ovillkorligt fängelsestraff. Frågan kan ställas om en sådan reglering svarar mot principen om likhet inför lagen. Lagstiftaren har emellertid redan i nuvarande system godtagit att den som har en fungerande social situation genom fotboja kan verkställa ett fängelsestraff på ett lindrigare sätt än den som exempelvis saknar bostad. Mot den bakgrunden bör även det föreslagna systemet med hemarrest kunna godtas.

Enligt förslaget till 31 kap. 4 § brottsbalken kommer en vård- och påverkanssanktion i vissa fall att kunna kombineras med en annan tilläggssanktion. Om böter inte är tillräckligt står valet mellan samhällstjänst och övervaknings- och kontrollsanktion. Sannolikt kommer samhällstjänst att bli ovanligt på grund av lämplighetskravet i 31 kap. 3 § brottsbalken varför övervaknings- och kontrollsanktion återstår i de fall böter inte räcker. Jag vill dock ifrågasätta om det kommer att bli möjligt att med någon trovärdighet verkställa en övervaknings- och kontrollsanktion för dömda som t.ex. genomgår behandling mot missbruk som ett inslag i sin vård- och påverkanssanktion. I övervaknings- och kontrollsanktionen ingår ju en hel skala med åtgärder, från skyldighet att hålla tät kontakt med en övervakare till helghemarrest.

Tilläggssanktionen hemarrest förutsätter att den tilltalade tidigare har begått brott (31 kap. 3 § fjärde stycket brottsbalken). Det innebär att en förstagångsförbrytare

som har begått ett brott där samhällstjänst inte är tillräckligt ingripande måste dömas till fängelse (om man bortser från kontraktsvårdsfall). Eftersom påföljdsarsenalen innefattar möjligheten att döma till villkorligt fängelse med hemarrest, som i ingripandenivå får anses ligga mellan samhällstjänst och ovillkorligt fängelse, kan det bli svårt att vinna acceptans för den konsekvensen av det föreslagna systemet.

Utredningen föreslår att en övervaknings- och kontroll sanktion i vissa fall bör ges ett förstärkande inslag. I vilka fall en övervaknings- och kontroll sanktion ska ges ett förstärkande inslag och vad inslaget ska bestå i framgår av 3 kap. i den föreslagna lagen om villkorligt fängelse. En övervaknings- och kontroll sanktion som uppgår till sex månader eller mer ska t.ex. alltid innefatta ett förstärkningsinslag och utgångspunkten är att inslaget ska bestå av en helghemarrest. Om helghemarrest med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden inte bedöms som lämplig eller det annars framstår som mer ändamålsenligt, får helghemarresten t.ex. ersättas med förbud för den dömden att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats. Frågan om vilket förstärkande inslag en övervaknings- och kontroll sanktion ska innefatta och hur det ska utformas i det enskilda fallet ska enligt utredningens förslag avgöras av Kriminalvården. Kriminalvårdens beslut ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol (avsnitt 11.6.8.7). Jag har i ett antal beslut med anledning av klagomål och iakttagelser vid inspektioner kunnat konstatera att flertalet förvaltningsdomstolar har oacceptabelt långa handläggningstider och stora balanser av gamla mål. Utredningens förslag kommer för förvaltningsdomstolarnas del att innebära en ökad tillströmning av s.k. förtursmål. För att kunna klara av den ökade belastning som dessa förtursmål kommer att medföra måste förvaltningsdomstolarna tillföras ökade resurser.

I avsnitt 9.5.13 resonerar utredningen om hur man ska beakta att den tilltalade har varit anhållen eller häktad och sedan döms till villkorligt fängelse. Enligt nuvarande ordning ska den domstol som dömer en tilltalad till villkorlig dom och skyddstillsyn anteckna frihetsberövanden i ett s.k. avräkningsunderlag som bifogas domen. Om domstolen i en senare dom undanröjer en villkorlig dom eller en dom på skyddstillsyn och dömer till fängelse, ska avräkningsunderlag från de undanröjda domarna expedieras till Kriminalvården, som har att beakta de gamla frihetsberövandena när strafftiden bestäms. Detta är ett system som innefattar mycket papper som ska skickas och som medför många risker för misstag och felaktiga beslut om avräkning. Genom det system med villkorligt fängelse som utredningen nu föreslår ges en möjlighet att åstadkomma ett mycket enklare och säkrare system genom att den domstol som dömer till villkorligt fängelse gör avräkningen direkt i domen mot det utdömda fängelsestraffet. Utredningen avvisar en sådan lösning med att det dels innebär en återgång till en övergiven ordning, dels att det inte är lämpligt att olika myndigheter ansvarar för avräkningen beroende på om fängelsestraffet dömts ut villkorligt eller ovillkorligt. Argumenten är enligt min mening inte hållbara. Det enklaste och säkraste systemet erhålls om

den domstol som dömer ut ett fängelsestraff – villkorligt eller ovillkorligt – också får ansvara för avräkningen.

Bristande verkställighet av tilläggsanktioner

Frågan om övervakningsnämndernas ställning har diskuterats länge. Utredningen har dragit slutsatsen att det med hänsyn till den osäkerhet som råder är rimligt att beslut i anledning av bristande verkställighet som innebär att den dömda blir berövad friheten ska fattas av domstol och inte endast av övervakningsnämnd, eller i vart fall att den dömda ska ha möjlighet till snabb prövning i domstol av ett beslut som övervakningsnämnd meddelat i en sådan fråga. Jag instämmer i den slutsatsen. Den bör föranleda en annan ordning än vad utredningen har föreslagit när det gäller vissa beslut om omhändertagande.

Enligt den föreslagna 27 kap. 13 § andra stycket brottsbalken får Kriminalvården besluta om tillfälligt omhändertagande i vissa situationer. Beslutet ska enligt 7 kap. 8 § i den föreslagna lagen om villkorligt fängelse omedelbart underställas övervakningsnämnden vars beslut kan överklagas till tingsrätt.

Europakonventionens artikel 5:4 ger den som berövats friheten rätt till snabb domstolsprövning av frihetsberövandet. Jag anser att det är svårt att godta att den frihetsberövades rätt till domstolsprövning skjuts upp genom att övervakningsnämnden skjuts in som ett mellanled mellan Kriminalvården och domstolen.

En motsvarande reglering finns för beslut om omhändertagande enligt viss annan tvångslagstiftning (13-15 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 6-8 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU). I dessa fall underställs förvaltningsmyndighetens omhändertagandebeslut domstolen utan något mellanled i form av ytterligare en förvaltningsmyndighet.

Brottslighetens art

Regleringen i nuvarande 30 kap. 4 § brottsbalken innebär att vissa brott ska särbehandlas på grund av sin art. Systemet har naturligtvis inte tillkommit av en slump utan för att lagstiftaren ansett att det finns skäl att särbehandla vissa brott. Enligt utredningen (band 2 s. 712) är den troliga förklaringen att det nuvarande påföljdssystemet förutom fängelse inte innehåller andra påföljder som uppfattats som tillräckligt ingripande eller tillräckligt ”på allvar”.

I avsnitt 6.3 redovisas kritik som riktas mot den påföljdmässiga särbehandlingen som regeln om brottslighetens art innebär. I avsnitt 7.3 drar utredningen den slutsatsen att ambitionen i första hand bör vara att konstruera påföljdssystemet på så sätt att det inte finns behov av någon påföljdmässig särbehandling anknuten till brottstyp.

Jag delar utredningens uppfattning. I varje fall finns det goda skäl att i enlighet med vad som sägs i direktiven begränsa betydelsen av brottslighetens art. Frågan är om utredningen lyckats med sin ambition. Kommer det att med utredningens

förslag gå att ingripa mot exempelvis rattfylleri eller kvinnomisshandel så att det uppfattas vara ”på allvar”? Och hur ska man se på de brottstyper som tas upp i utredningens direktiv, brottstyper som hotar grundläggande samhällsfunktioner som rättssystemet?

I det system som utredningen föreslår är det brottslighetens straffvärde och gärningsmannens tidigare brottslighet som avgör straffmätningen och påföljdsvalet. Och för vuxna lagöverträdare finns de reglerna i 29 och 30 kap. brottsbalken. De nuvarande s.k. artbrotten kommer med utredningens förslag normalt att bestraffas med villkorligt fängelse tillsammans med en tilläggsanktion. Till bilden hör också att utmönstringen av artbegreppet, som utredningen anför på s. 723 i band 2, med stor sannolikhet kommer att påverka domstolspraxis så att vissa omständigheter kommer att kvarstå för domstolen att beakta vid straffvärdebedömningen eftersom de inte kan ges något avtryck direkt genom påföljdsvalet. Eller annorlunda uttryckt: det grova rattfylleri som enligt nuvarande regler har ett straffvärde på en månads fängelse och bestraffas med ovillkorligt fängelse kanske i ett nytt system har ett straffvärde på tre månaders fängelse och bestraffas med villkorligt fängelse. Såvitt jag förstår kan detta synsätt bara tillämpas på brott där straffvärdet med nuvarande ordning motsvarar lägre fängelsestraff än fängelse i ett år. Vid högre straffvärden saknar ju brottslighetens art i nuvarande system i regel betydelse för påföljdsvalet.

Den som har att ta ställning till om brott som hittills har bestraffats som artbrott i ett nytt system kan bestraffas så att det uppfattas som att det är ”på allvar” kan jämföra några typfall.

Ett grovt rattfylleri bedöms med dagens ordning nästan alltid ha ett straffvärde om fängelse i en månad. Många sådana fall bestraffas också med en månads fängelse med hänvisning till brottets art. I många fall verkställs straffet genom s.k. fotboja. Om man förutsätter att straffvärdet i ett nytt system i stället bedöms motsvara fängelse i tre månader, ska den som inte tidigare begått brott i det nya systemet bestraffas med villkorligt fängelse i tre månader tillsammans med en tilläggsanktion. Eftersom det villkorliga fängelsestraffet inte uppgår till mer än tre månader, blir tilläggsanktionen dagsböter (betänkandet band 2 s. 222).

Minimistraffet för grov kvinnofridskränkning är sex månaders fängelse och många sådana brott bedöms av domstolarna ha ett straffvärde som motsvarar detta minimistraff. Påföljden bestäms också ofta till fängelse i sex månader under hänvisning till brottets art. Verkställighet genom s.k. fotboja är ofta utesluten när den dömda delar bostad med sitt offer. Om man förutsätter att straffvärdet i ett nytt system i stället bedöms motsvara fängelse i tio månader, ska i det nya systemet den som inte tidigare begått brott bestraffas med villkorligt fängelse i tio månader tillsammans med en tilläggsanktion. Den blir i regel samhällstjänst i 220 timmar (betänkandet band 2 s. 223 och 396).

Att man inte döms till ovillkorligt fängelse för grov kvinnofridskränkning har betydelse för möjligheten att använda tvångsmedel. Många som misstänks för grov

kvinnofridskränkning är enligt nuvarande ordning berövade sin frihet genom anhållande och häktning fram till dess att fängelsestraffet kan börja verkställas. Skälen till frihetsberövandet är i regel att det finns risk för fortsatt brottslighet från den misstänktes sida. Det finns skäl att tro att domstolarna – med hänsyn till proportionalitetsprincipen i 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken – kommer att bli mera försiktiga med att häkta om det redan från början står klart att straffet inte kan bli ett frihetsberövande. Och under alla förhållanden ska ett eventuellt häktningsbeslut hävas när den misstänkte döms till en icke frihetsberövande påföljd (se JO 1990/91 s. 35).

Brottet mened anses ofta ha ett straffvärde som motsvarar fängelse i sex månader. I de flesta fall döms också detta fängelsestraff ut med hänvisning till brottets art. I ett nytt straffsystem kan man anta att straffvärdet i stället bedöms motsvara fängelse i tio månader. Påföljden blir då i regel – liksom i exemplet med grov kvinnofridskränkning – villkorligt fängelse i tio månader i förening med 220 timmars samhällstjänst.

Exemplen – särskilt exemplet om grov kvinnofridskränkning – visar att det inte är självklart att utredningens förslag är godtagbart. Kan man säga att förslaget innebär att den som begått brottet grov kvinnofridskränkning drabbas av en tillräcklig reaktion på brottet? Och kan man säga att rättsväsendet i framtiden kommer att ge den som utsatts för den här formen av brottslighet tillräckligt skydd?

Enligt min mening kräver systemets trovärdighet att vissa brott särbehandlas även i fortsättningen. De brott som kräver särbehandling är allvarliga brott av integritetskränkande natur och allvarliga brott som innebär hot mot grundläggande samhällsfunktioner som rättsväsendet. Ett sätt att ordna det är den reglering som utredningen redovisat på s. 751 i band 2. Jag förordar en lösning i enlighet med vad som beskrivs där.

Böter

Jag tillstyrker utredningens förslag om en höjd minimivå för ett dagsbotsbelopp och ett till 30 kr sänkt minimibelopp för varje dagsbot. Jag instämmer också i vad utredningen uttalat om att det inte är rimligt att den misstänktes eller tilltalades inkomstförhållanden blir föremål för någon omfattande utredning i syfte att få fram korrekta uppgifter. Jag instämmer dessutom i ställningstagandet att det bör övervägas att ge de allmänna domstolarna tillgång till s.k. månadsuppgifter (band 3 s. 97).

Ungdomspåföljder

Förslagen beträffande ungdomspåföljder innebär att det blir möjligt att trappa upp ingripandegraden vid återfall utan att tillgripa frihetsberövande. Det är en förbättring jämfört med vad som nu gäller.

Mellantvång

Om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård med stöd av lagen får socialnämnden med stöd av 22 § LVU under vissa förutsättningar besluta att den unge ska hålla kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller att den unge ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten (s.k. mellantvång). I betänkandet föreslås att det i 22 § LVU ska införas ett nytt tredje stycke som ger socialnämnden möjlighet att besluta om mellantvång om den som har dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 11 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatta insatser för att inte hemfalla till ett sådant beteende som avses i 22 § första stycket LVU.

När verkställigheten av sluten ungdomsvård avslutas kan den unge ha fyllt 20 år och det finns då inte förutsättningar för att bereda honom eller henne vård med stöd av LVU. Enligt den föreslagna bestämmelsen möter det emellertid inte något hinder för socialnämnden att besluta om mellantvång i den aktuella situationen även om den unge har fyllt 20 år. Det framgår inte av författningskommentaren om det har varit avsikten med förslaget. Att utvidga LVU till att i vissa fall bli tillämplig när det gäller ungdomar som inte längre kan bli föremål för vård med stöd av lagen föranleder flera frågetecken. Förslaget i denna del behöver övervägas ytterligare.

Socialnämndens utredningsskyldighet

Den grundläggande bestämmelsen om socialnämndens utredningsskyldighet finns i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Enligt den bestämmelsen ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

I betänkandet föreslås att det i 11 kap. 1 a § första stycket socialtjänstlagen ska införas en ny bestämmelse där det tydliggörs att socialnämnden ska inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen när ett yttrande har begärts enligt 11 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Såvitt jag kan se finns det varken i socialtjänstlagen eller i någon annan lagstiftning som rör socialtjänsten någon bestämmelse som liknar den föreslagna. Om förslaget i denna del leder till lagstiftning kan det skapa osäkerhet om vad som gäller för socialnämndens utredningsskyldighet i andra fall. Jag kan inte se att det finns något behov av den föreslagna bestämmelsen.

Övrigt

I många tingsrätter bereds brottmålen av domstolssekreterare ända fram till dess att det är dags för huvudförhandling. I den beredningen ingår att självständigt ta ställning till frågor om personutredning, dock ej läkarundersökning. I det system som utredningen föreslår kommer såvitt jag förstår möjligheterna att använda domstolssekreterare till detta att minska. I det framtida systemet kommer det att

krävas att Kriminalvården får tydliga och så långt möjligt avgränsade direktiv av domstolen om vad som ska utredas så att ett tydligt förslag till innehåll i den föreslagna tilläggsstraffsanktionen kan presenteras. Domstolen måste också i större utsträckning än nu ha en beredskap att justera sin begäran om yttrande med hänsyn till inkomna tilläggsstämningar (se härtill bilaga 8 till betänkandet). Det är angeläget att en reform i enlighet med betänkandet noga förbereds i domstolarna så att de förmår uppfylla de ökade krav som kommer att ställas på dem.

Beträffande övriga förslag i betänkandet har jag inte några synpunkter.

Jag har vid utarbetandet av detta yttrande samrått med chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Fura och justitieombudsmannen Lilian Wiklund.