

Kriminologiska institutionen  
Stockholms universitet

Dnr: U34:2012

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

Stockholm, den 14 november 2012

### **Remissvar på SOU 2012:34, Nya påföljder. Betänkande av Påföljdsutredningen**

Direktivens mest genomgripande uppdrag är att användningen av fängelse ska minska och då främst de korta straffen. Detta förtjänar beröm. Även utredningen bör berömmas för sin humanistiska grundton, sin allmänt restriktiva hållning till ingripanden, och sin uttalade strävan att minska användningen av fängelse. Särskilt kritiken av artbrotten bör framhållas, där utdömande av fängelse vid vissa brott med relativt lågt straffvärde i dag avviker från den allmänna straffvärdesprincipen som enligt lagen ska gälla.

Vi instämmer också bl.a. i följande slutsatser och förslag att (1) fängelsestraff upp till ett år för tidigare ostraffade personer inte ska leda till frihetsberövande påföljder; att (2) socialtjänstens huvudansvar för ungdomar bibehålls; att (3) påföljden särskild vård för missbrukare avskaffas; att (4) bedömningen av straffnivåerna vid flerdagig brottslighet lämnas utan större förändringar och att (5) hänsyn till andra reaktioner på brottet ska tas när det gäller särskilda rättsverkningar.

Utredningen ska här granskas mot bakgrund av om förslagen kan förväntas leda till en minskning av användningen av fängelse och uppfylla de övriga krav som direktiven skisserar (se nedan).

Granskningen utförs från ett kriminologiskt perspektiv. Juridiska problem som förslagen kan medföra lämnas i vår granskning därhän.

## Direktivens sårbarhet

Direktiven framstår som något sårbara, eftersom de kan tolkas så att de innehåller ett empiriskt påstående om att brott/brottslighet faktiskt kan förebyggas med hjälp av straffrättsliga sanktioner. Den empiriska kopplingen mellan straff och brott när det gäller påföljdssystemets s.k. marginaleffekter<sup>1</sup>, är dock "måttlig" eller "oklar" (Grevholm och Andersson, 2010:470, utifrån ett tvärsnittsperspektiv) eller "i regel obefintlig" (von Hofer, 2011:xi, utifrån ett longitudinellt perspektiv). Kanske hade det varit bättre att inskränka direktiven till ett rent normativt företag. Oavsett vilka effekter ett påföljdssystem kan tänkas ha på brottsligheten, bör det vara utformat på det sätt som direktiven skisserar, nämligen att påföljdssystemet ska bestå av sanktioner (dvs. straff, påföljder och andra särskilda rättsverkningar)

- som uppfattas som trovärdiga, rimliga och rättvisa
- som är proportionella, snabba, tydliga, konsekventa, som tillgodoser samhällsskyddet (i vissa fall), som är stränga (i vissa fall)
- som tar hänsyn till brottsoffret
- som är humana och respektfulla gentemot gärningspersonen, och
- som i sina grundläggande drag bildar ett klart och överskådligt uppbyggt system.

## Mindre fängelse?

Trots utredningens strävan att vilja minska användningen av korta fängelsestraff, innebär flera av förslagen risker för en ökad användning. Generellt kan sägas att det nu saknas sifferunderlag för att kunna beräkna effekten på fängelse av flera av förslagen. Även om det som utredningen påpekar är svårt att göra sådana beräkningar, uppmärksammas inte tillräckligt riskerna för att fängelsestraff på olika sätt kan komma att användas i större utsträckning, vilket skulle gå emot direktivens huvudinriktning.

1. Enligt förslaget bör möjligheten att förvandla obetalda böter till fängelse öka för den grupp lagöverträdare som medvetet undandrar sig betalning. Utredningens förslag utgör här ett trendbrott i en lång utveckling. I Sverige förekommer sedan början av 1980-talet mycket få förvandlingsstraff, och detta förefaller inte utgöra något problem för laglydigheten. Flera länder i Europa har däremot ett system där ett mycket stort antal personer får fängelse p.g.a. obetalda böter. En utveckling i en sådan riktning bör undvikas.

2. Vad gäller strävan att jämställa artbrotten med andra brott med samma straffvärde, bör detta leda till en markant minskning av antalet fängelsestraff. Samtidigt håller utredningen öppet för att artbrotten nu i stället kommer att ges ett högre straffvärde. Ett brott som i dag leder till en månads

---

<sup>1</sup> D.v.s. de effekter ("gränsnyttan") som uppnås genom att göra ändringar i systemet.

fängelse kommer, om förslaget går igenom, att ge villkorligt fängelse med tilläggs påföljd men knappast fängelse. Dock ger många artbrott i dag 6 – 11 månaders fängelse. Skulle dessa i stället ges villkorligt fängelse med tilläggs påföljder, kan detta av domstolarna betraktas som ett för lågt straff. Resultatet skulle i stället kunna bli att domstolarna höjer straffet till ett års fängelse eller mer. Resultatet blir då om inte fler så i alla fall längre fängelsestraff.

3. Av samtliga domar exkl. böter med straffvärde upp till 11 månaders fängelse resulterar i dag endast omkring en fjärdedel i ett fängelsestraff. De flesta korta fängelsestraff ersätts alltså med villkorlig dom eller skyddstillsyn. Av de korta fängelsestraffen avser omkring fyra av tio straff för debutanter (Band 4, bil. 9). Detta innebär att huvuddelen av de korta fängelsestraffen ges till recidivister. Enligt utredningen bör återfall i brott leda till en successiv skärpning av de straffrättsliga reaktionerna<sup>2</sup>. Den absolut största kategorin lagöverträdare utgörs här av personer dömda för förmögenhetsbrott och särskilt stöld. Inte heller i dag leder de första återfallen vanligen till fängelse. En mindre skärpning av upptrappningen av påföljderna, inkl. tilläggs sanktionerna, skulle då kunna resultera i en markant ökning av antalet fängelsestraff för recidivisterna. Det är inte säkert att utredningens förhoppning – ”Det nya systemet förväntas inte öka användningen av fängelse (för recidivister)” – kommer att infrias (Band 2, s. 262).

4. Då det gäller unga lagöverträdare 18–20 år argumenterar utredningen väl för att ungdomsreduktionen bör vara kvar i de fall straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet. Dock anser utredningen att någon restriktion inte ska gälla för att döma ut ovillkorligt fängelse. Nära sjuhundra 18–20-åringar döms i dag till fängelse. Kanske kommer utredningens förslag att innebära att färre unga döms till fängelse. Att ta bort restriktionen för att döma till ovillkorligt fängelse kan dock ge marginaleffekter så att fler unga människor döms till fängelse. I *PM om de processrättsliga konsekvenserna av Påföljdsutredningens förslag* antas t.o.m. att förutsättningarna för frihetsberövande av 18–20-åringar kommer att öka något.

5. Intensivövervakning genom elektronisk boja är i dag ett fängelsestraff som avtjänas i hemmet. Enligt utredningen blir det i stället en tilläggs sanktion till villkorligt fängelse. Detta innebär att *fängelsestraffet* elboja försvinner men *tilläggs sanktionen* elboja tillkommer. Vad nettoresultatet av detta blir är svårt att säga, men en viss ökning kan förväntas, då kvalifikationsgränsen höjs från nuvarande 6 månader till 11 månader. Förslaget kan komma att leda till s.k. *net-widening*. *Elboja* förblir trots allt ett frihetsstraff även om det kallas något annat.

---

<sup>2</sup> Vilket är ett avsteg från straffvärdesprincipen, eftersom återfall inte utgör någon egenskap av den straffbara gärningen.

## Trovärdiga straff?

Ett av de mest återkommande uttrycken i utredningen är ”trovärdig” eller ”trovärdiga straff”.

Innebörden är att straffen ska vara tillräckligt stränga för att det ska framgå att det rör sig om ett straff; att straffet står i proportion till brottets svårhet; och att straffet accepteras som tillräckligt hårt.

Detta är begripligt mot bakgrund av Brottsbalkens påföljdsdoktrin sedan 1989. Då straffet ska vara ett tydligt uttryck för klander och rättvisa, kan trovärdigheten inte upprätthållas annat än genom att domstolen håller sig till en endimensionell konstruktion av straffet. Frågan är dock vem som är auditoriet för trovärdighetsbedömningen, dvs. vem som ska bli nöjd genom att en mer ingripande påföljd eller ett längre fängelsestraff döms ut: domstolarna, övriga rättsväsendet, politiker, media, allmänheten, offret eller förövaren?

Om svaret på frågan är att det rimligen är allmänheten som ska finna straffet trovärdigt, då tyder forskningen inte på att bara hårdare straff leder till ökad trovärdighet. I en större undersökning om svenskarnas syn på straff visar det sig, som också utredningen antar, att allmänheten vill markera brottets svårhet genom straff. I fall av svåra brott vill man också ofta ha fängelse för att markera att rättvisa skipas och samhället markerar vad som inte kan tolereras. Vad allmänheten vill ha är inte nödvändigtvis hårdare straff utan straff som är *tillräckligt* stränga, vilket inte riktigt är samma sak.

Allmänheten vill dock också att straffet eller påföljden ska innebära en förbättring för brottsoffret, t.ex. genom ekonomisk kompensation, och minska risken för att gärningspersonen återfaller, t.ex. genom olika behandlingsåtgärder (Jerre och Tham 2010). Dessa resultat stöds av forskningen i andra länder (Balvig 2006). I en undersökning om hur brottsoffer bedömer elboja som straff vid våldsbrott, sexualbrott och rån, finns det de som anser att straffet inte är tillräckligt hårt i förhållande till vad de utsatts för. Andra tycker dock att det är ett bra straff, då gärningsmannen kan behålla sitt jobb, inte dricker under strafftiden och inte blir så hatisk (Brå 2007). Likaså uttalar sig brottsoffer positivt till användning av medling som reaktion på brott (Brå 2000).

Sammantaget pekar forskningen på att trovärdigheten i samhällets reaktioner mot gärningspersoner inte på något enkelt sätt är en fråga om ett endimensionellt straff enligt straffvärdesprincipen. Tyvärr har utredningen inte förhållit sig till denna forskning utan föreslagit ett system som i första hand ska underlätta för det juridiska beslutsfattandet.

Vad gäller frågan om att öka trovärdigheten finns här också ett stort utrymme för statsmakten att informera om vad innebörden och effekten är av olika straff och påföljder. Det inkluderar att föra ut kunskapen om hur domstolarna faktiskt dömer, där forskningen pekar på att allmänheten

underskattar straffens stränghet i domstolarna (Jerre och Tham 2010; Balvig 2006). En mer korrekt uppfattning om fängelsestraffens längd och innehåll, kan tänkas innebära att straffet av allmänheten uppfattas som mer än tillräckligt.

Det framgår inte hur utredningen tänker sig att informationen om det nya påföljdssystemet med gradvis upptrappning vid återfall eller bristande verkställighet av tilläggsanktioner vid villkorligt fängelse ska kommuniceras till medborgarna. Utan kännedom om detta kan trovärdigheten i straffandet knappast påverkas.

### **Ett klart och överskådligt uppbyggt system?**

Utredningen strävar efter att, i enlighet med direktiven, åstadkomma ett klart och överskådligt påföljdssystem. ”De icke frihetsberövande alternativen till fängelse i anstalt bör ha ett tydligt och förutsebart innehåll, kunna straffmätas och trappas upp vid återfall.” Frågan är då om ett sådant system åstadkommit. Reaktionerna förutom böter och fängelse i anstalt kommer nu att bestå av villkorligt fängelse med dagsböter, med samhällstjänst, med övervaknings- och kontrollanktion, med hemarrest och med vård- eller påverkansanktion. Dessa tilläggsanktioner inom ramen för villkorligt fängelse ska i huvudsak vara rangordnade straffvärdesmässigt. De kan dock ibland vara sidoordnade och utbytbara i förhållande till varandra. Till detta kommer varning och även förlängning av prövotiden för villkorligt fängelse samt dessutom särskilda rättsverkningar och andra rättsliga följder av brott. Förutsägbarheten kommer ytterligare att minska genom praktiska problem, som kan göra att den aktuella tilläggsanktionen vid upptrappning inte låter sig genomföras, t.ex. hur någon ska få hemarrest som saknar ett hem. Speciellt oklar förblir den för allmänheten troligen mest centrala frågan när det villkorliga fängelsestraffet faktiskt kommer att förverkas. Utredningen avstår – av rimliga skäl – från att föreslå ett system med obligatoriskt förverkande vid återfall eller bristande verkställighet (jfr avsnitten 10.7.3.8 och 12.8.3.6).

Att det föreslagna systemet skulle bli klart och överskådligt – speciellt för alla dem som inte är juridiskt skolade, dvs. den absoluta majoriteten av befolkningen – kan ifrågasättas. Det måste även ifrågasättas om det nya systemet blir mer rättssäkert och mer konsekvent för den som döms. Är det rimligt att tro att den som brustit i verkställigheten av tilläggsanktionerna eller som återfallit ett par gånger kommer att uppleva större rättssäkerhet med förslaget än i dag? I utredningen antyds också att den föreslagna konsekvenspedagogiken kan förväntas få brottsförebyggande effekter genom normbildning. Även här är det oklart vem eller vilka som är auditoriet för de nya tydliga och konsekventa reaktionerna – den som dömts eller allmänheten? I ingetdera fallen finns dock något empiriskt stöd för sådana effekter.

## Fler ungdomspåföljder?

För unga 15–17 år föreslår utredningen tre nya straff eller påföljder: varningsstraff, kontaktskyldighet och ungdomsövervakning. Den sistnämnda ska kunna förenas med elboja.

Kriminologiska institutionen har i ett tidigare remissvar på SOU 2004:122, *Ingripanden mot unga lagöverträdare*, redogjort för de allmänna utgångspunkterna för en bedömning av behovet av ungdomspåföljder. Utifrån bl.a. detta remissvar kan följande ram ges för en bedömning av utredningens förslag.

- Varken svensk eller internationell forskning pekar på att olika typer av straff och påföljder för unga skulle vara ett effektivt medel för att påverka ungdomsbrottslighetens volym, vilket inte utesluter att påföljder kan få en positiv effekt för enskilda individer.
- Ungas brottslighet är vanligen tillfällig och av relativt lindrig karaktär.
- Det går inte att med någorlunda krav på säkerhet predicera (på individnivå) vilka unga som fortsätter med allvarlig brottslighet eller återkommande återfall som vuxen.

Om det är så att tydliga kopplingar mellan påföljdssystemets konkreta utformning och ungdomsbrottsligheten saknas, kan man naturligtvis ställa frågan varför en översyn av påföljdssystemet inte på allvar försöker att förenkla det. Mycket talar för att ett enkelt snarare än ett komplicerat system kommer att uppfattas som trovärdigt, rimligt och rättvist. Utredningen föreslår däremot att utvidga systemet med ytterligare tre påföljder. Detta är en konsekvens av utredningens starka uppbindning till straffvärdesprincipen även då det gäller unga lagöverträdare.

Flerfaldig brottslighet av unga människor bör dock mötas med åtgärder från samhällets sida som utgår från de ungas behov, inte från deras handlingars förkastlighet. En sammanfattning av internationell forskning om reaktioner på ungas brott framhåller även, att försök att tillämpa påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare inte fungerar eller t.o.m. kan ha negativa effekter på unga lagöverträdare (Loeber et al. 2012).

Ett påföljdssystem för unga som bygger på både straffvärdesprincipen och behovsprincipen och som dessutom är mer överskådligt än utredningens förslag skulle kunna se ut på följande sätt. Förslaget tar också hänsyn till den övergående arten av de flesta ungas brottslighet, och begränsar ingripanden som riskerar få en negativ effekt genom t.ex. stämpling (s.k. negativ allmänprevention). Förslaget begränsar också så långt möjligt den ungas kontakt med domstol. Effektiviteten sköts väl så bra av åklagare, och som forskning visat förstår de unga ofta inte vad som sägs vid rättegången (Brå 2002).

1. Åtalsunderlåtelse vid första lagföring och okynnesbrott.  
Denna reaktion fungerar redan som en straffvarning. Det finns varken effektivitets- eller resursskäl för att en straffvarning ska delas ut i domstol.
2. Böter  
Böter i form av strafföreläggande och i enlighet med straffvärdesprincipen kan användas i fall av brott som bedöms som något allvarigare än 1). Böterna ska inte avse högre belopp, som den unga inte kan förväntas betala eller som betalas av föräldrarna och därmed innebär en orättvisa.
3. Ungdomstjänst  
Ungdomstjänst är en påföljd som är begripligt för de unga och kan dömas ut för dem som inte anses ha något vårdbehov. Upptrappningen i förhållande till 2) följer här också den straffvärdesprincip som utredningen månar om.
4. Åtalsunderlåtelse för överlämnande av vård inom socialtjänsten  
För de unga som fortsätter med brott, och där brottsligheten mer troligt är förknippad med problem i hemmet och skolan och med missbruk, ska den unga lämnas över till socialtjänsten. Socialtjänsten ska se till den ungas behov och inte till juristernas, som är att konstruera en endimensionell upptrappning enligt straffvärdesprincipen. Socialtjänstlagen ger redan i dag utrymme för de nya påföljder som utredningen vill införa i form av kontaktperson och övervakning. Vård inom socialtjänsten undviker också möjligheten till elboja för unga lagöverträdare, som utredningen vill införa. Elboja har enligt forskning visat sig vara direkt olämpligt för unga lagöverträdare (Ellis et al. 2009). Dessutom är det en påföljd som i dag är ett fängelsestraff.
5. Sluten ungdomsvård  
Enligt återfallsstatistiken är sluten ungdomsvård den minst effektiva påföljden med hänsyn till återfall. Det är kanske värt att påminna om att det svenska påföljdssystemet under åren 1980 t.o.m. 1998 saknade påföljden ungdomsfängelse resp. sluten ungdomsvård. Enligt tillgänglig kohortstatistik (Forslund, von Hofer och Thorsson 2012: Tab. 1a och 5a)<sup>3</sup> *minskade* under denna period andelen personer med *någon* brottsbelastning vid 20 års ålder från 15

---

<sup>3</sup> Generellt visar tillgänglig kohortstatistik att den lagförda ungdomsbrottsligheten har minskat mer eller mindre kontinuerligt sedan kohorterna födda på mitten av 1950-talet – åtminstone när det gäller manlig ungdom (Forslund, von Hofer och Thorsson 2012:12).

procent (födda 1965, straffmyndiga 1980) till 11 procent (födda 1983, straffmyndiga 1998). Även när det gäller personer med minst 4 lagföringar minskade motsvarande andelar från 1,5 procent till 0,9 procent. Avskaffandet av ungdomsfängelset tycks alltså inte ha medfört några synliga negativa konsekvenser när det gäller allmän- resp. individualprevention, eftersom både debutanter och brottsbelastade individer minskade under perioden. Slutsatsen ligger därför nära till hands att sluten ungdomsvård gör mer skada än nytta och därför bör reduceras till ett minimum. Som bekant ledde införandet av sluten ungdomsvård till att betydligt fler unga blev frihetsberövade än tidigare (Pettersson, 2009:11).

#### 6. Utdrag ur belastningsregistret

Då åttiofemåriga unga lagöverträdare infördes 1944 betonades att påföljden inte skulle föras in i dåvarande kriminalregistret. Lagstiftaren då var medveten om riskerna för negativa effekter av att tidigare lagföringar förföljde individen efter avtjänat straff. I dag antecknas varje lagföring för såväl gammal som ung, och till skillnad från tidigare antecknas i belastningsregistret även bötesbrott. Vad som dessutom tillkommit under senare år är att det skett en mycket kraftig expansion av begäran om utdrag ur belastningsregistret. År 2011 begärdes 441 000 sådana utdrag. Detta innebär en mer än trefaldig ökning sedan 2003. Trenden pekar på en fortsatt ökning även för 2012. Av samtliga begärda utdrag 2011 utgörs 35 procent av fall där en arbetsgivare begär att den arbetssökande ska bifoga ett utdrag ur belastningsregistret.<sup>4</sup> Detta tillsammans med de alltmer omfattande lagstadgade kraven på utdrag ur belastningsregistret, innebär ett tilläggsstraff för lagförda personer i form av minskade möjligheter att få jobb. Sådana utdrag begärs även in för unga 15–17 år.

Utredningen borde ha uppmärksammat detta problem, dels för unga lagöverträdare, dels för samtliga lagförda. Den explosionsartade ökningen av utdragen ur belastningsregistret utgör även på andra sätt problem (Backman 2012). Vårt förslag är att i ett första steg återgå till den regel om utlämnande av uppgifter om tidigare lagföring som gällde vid införandet av åttiofemåriga unga lagöverträdare 1944.

#### **Slutsats**

Påföljdsutredningen har goda ambitioner att minska antalet korta fängelsestraff. Flera av förslagen bör också kunna få denna effekt. Utredningen uppmärksammar dock inte tillräckligt de risker som finns att förslagen i stället kommer att leda till fler fängelsestraff när straffen väl ska dömas ut och

---

<sup>4</sup> Uppgifter från Rikspolisstyrelsen, PVS Serviceenheten.

implementeras. Granskningen har även lyft fram riskerna med att förslagen, tvärt emot ambitionen, inte kommer att bilda ett mer överskådligt och klart uppbyggt system, ta hänsyn till brottsoffret eller skapa ett system som är mer trovärdigt än det nuvarande.

## Referenser

Backman, C. (2012). Criminal Records in Sweden. Regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers. Göteborg: Department of Sociology, University of Gothenburg.

Balvig, F. (2006). Danskernes syn på straf.  
*[jum.dev2.1508test.dk/.../Hovedrapport\\_fra\\_advokatsamfundet.pdf](http://jum.dev2.1508test.dk/.../Hovedrapport_fra_advokatsamfundet.pdf)*

Brå/Brottsförebyggande rådet (2000). Medling vid brott. Brottsoffren berättar. Rapport 2000:1.  
[www.bra.se](http://www.bra.se).

Brå/Brottsförebyggande rådet (2002). Sju ungdomar om sin rättegång. Rapport 2002:18. Stockholm: Fritzes.

Brå/Brottsförebyggande rådet (2007). Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Delrapport 2. Rapport 2007:1. Stockholm: Fritzes.

Brå/Brottsförebyggande rådet (2012). Återfall i brott. Slutgiltig statistik för 2003–2005. Sveriges officiella statistik.

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

Forslund, I., von Hofer, H., Thorsson, U. (2012). Kriminalitetsutveckling och -belastning belyst genom födelsekohortstatistik. Födda 1958 – 1991. Rapport 2012:3. Kriminologiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.

Grevholm, E., Andersson, J. (2010). Vilka preventiva vinster kan förändringar av straffrätten och påföljdssystemet ge? Vilka besked ger forskningen? *Svensk Juristtidning*, s. 463-473.

von Hofer, H. (2011). Brott och straff i Sverige. Historisk kriminalstatistik 1750 – 2010. Rapport 2011:3. Kriminologiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.

Jerre, K., Tham, H. (2010). Svenskarnas syn på straff. Rapport 2010:1. Kriminologiska institutionen. Stockholm: Stockholms universitet.

Loeber, R., Farrington, D., Howell, J. Hoeve, M. (2012). Overview, conclusions, and key recommendations. I R. Loeber & D. Farrington (red.), *From Juvenile Delinquency to Adult Crime. Criminal Careers, Justice Policy, and Prevention*. Oxford: oxford University Press.

Pettersson, T. (2009). Återfall i brott bland ungdomar dömda till fängelse respektive sluten ungdomsvård. SiS följer upp och utvecklar 2/10. Stockholm: Statens institutionsstyrelse.

Remissvaret har sammanställts av Henrik Tham och Hanns von Hofer.

Beslut om detta remissvar har fattats av styrelsen för Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet den 15 november 2012.

Janne Flyghed  
Prefekt