

Handläggare
Karin Nordmark
Telefon: 08-508 25 281
Erik Nordstrand
Telefon: 08-508 43 112**Till**
Socialnämnden
2020-09-22

Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet – utkast till lagrådsremiss

Svar på remiss från kommunstyrelsen dnr KS 2020/998

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om Utkast till lagrådsremiss – Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet.
2. Beslutet justeras omedelbart

Lena Lundström Stoltz
förvaltningschefGunilla Ekstrand
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat remiss av Utkast till lagrådsremiss - Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet. Utgångspunkten för förslagen i utkastet är att det idag, i vissa fall, tas en alltför stor hänsyn till den tilltalades ålder på bekostnad av brottets svårighetsgrad. Det huvudsakliga förslaget är att ta bort den så kallade ungdomsreduktionen för unga myndiga lagöverträdare så att de behandlas som vuxna vid straffmätningen.

Förvaltningen ser att förslagen ger en tydligare reaktion för unga lagöverträdare samtidigt som förslagen ska bygga på gängse rättsprinciper. Nackdelarna är att det kommer att uppstå tröskeffekter mellan omyndiga och myndiga unga lagöverträdare samt att fler unga myndiga lagöverträdare kommer att dömas till fängelse istället för en icke frihetsberövande påföljd. Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat remiss av Utkast till lagrådsremiss - Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet. Övriga remissinstanser är Stadsledningskontoret, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd. Remissvaret ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast 2020-09-22.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 16 september 2020.

Ärendet

Bakgrund och allmänna utgångspunkter

I utkastet behandlas förslagen i betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85) och de förslag i Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34) och departementspromemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag (Ds 2012:54) som rör slopad särbehandling av unga lagöverträdare.

Utgångspunkten för förslagen i utkastet till lagrådsremissen är att det idag, i vissa fall, tas alltför stor hänsyn till den tilltalades ålder på bekostnad av brottets svårighetsgrad. Vilket anses medföra att utdömda straff inte tillräckligt återspeglar brottets allvar.

Unga som grupp begår brott i förhållandevis stor utsträckning. De är överrepresenterade i statistik över misstänkta och när det gäller antal lagföringar. Under år 2019 utgjorde beslut avseende lagföringar mot lagöverträdare i åldersgruppen 15–20 år 20 procent av samtliga lagföringsbeslut, trots att denna åldersgrupp endast utgör 8 procent av den straffmyndiga befolkningen. Sett över en tioårsperiod har dock antalet lagföringsbeslut minskat såväl för åldersgruppen 15–17 år som för åldersgruppen 18–20 år.

I betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga lämnas, i enlighet med utredningens uppdrag, förslag om att den så kallade ungdomsreduktionen ska slopas vid straffmätningen för samtliga brott som begås av lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år. I utkastet föreslås i stället att ungdomsreduktionen för den åldersgruppen ska slopas om det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller mer. Detsamma föreslås gälla vid bland annat försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Vidare föreslås bland annat att det inte ska krävas särskilda skäl för att döma unga lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse samt att

samma straff ska kunna dömas ut som för andra myndiga lagöverträdare, till exempel fängelse på livstid.

Unga lagöverträdare har sedan länge särbehandlats i straffrättsligt hänseende. Detta gäller särskilt åldersgruppen 15-17 år, men också lagöverträdare i åldern 18-20 år. Särbehandlingen görs både vid straffmätningen och när det gäller val av påföljd. Detta grundar sig i synsättet att unga personer typiskt sett har en outvecklad ansvarsförmåga vilket bland annat påverkar förmågan till självkontroll. Unga är också generellt sett mer psykologiskt känsliga för bestraffning än vuxna. Det har också ansetts att frihetsberövanden, särskilt för unga lagöverträdare, kan motverka deras återanpassning i samhället och leda till att de fostras in i en kriminell livsstil och därmed öka risken för återfall i brott.

Unga vuxnas förmåga till ansvarstagande och mognad utvecklas successivt. Någon generell och allmänt giltig gräns för när de nått erforderlig mognadsgrad låter sig inte uppställas. På flera sätt anses den emellertid tillräckligt utvecklad i anslutning till myndighetsåldern. Myndighetsåldern har till exempel betydelse för såväl vilket ansvar en person har för sina handlingar som hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i olika avseenden. Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år särbehandlas varken under förundersökningen, vid åtalsprövningen eller vid användande av straffprocessuella tvångsmedel såsom till exempel häktning. De särbehandlas inte heller när det kommer till formerna för verkställighet av ett häktningsbeslut eller fängelsestraff.

Betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga har remissbehandlats. Vid remissbehandlingen har en majoritet av remissinstanserna ifrågasatt betänkandets förslag om en generell slopad straffrättslig särbehandling av unga myndiga i åldern 18-20 år och samtidigt rest frågan om det, i syfte att åstadkomma en skärpt reaktion mot allvarlig brottslighet av unga myndiga, vore lämpligare med en mer avgränsad lösning. Som ett led i den fortsatta beredningen av betänkandet finns ett sådant förslag i det aktuella utkastet till lagrådsremiss.

Förändringar i den straffrättsliga särbehandlingen av unga myndiga lagöverträdare

Utkastet föreslår att om någon begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år men innan han eller hon fyllt 21 år, och det för brottet är föreskrivet med fängelse i lägst ett år eller mer ska hans eller hennes ungdom *inte* beaktas särskilt vid straffmätningen. Detsamma ska gälla vid försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,

liksom vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott. Det ska i sådana fall inte heller kunna dömas till lindringar straff än vad som är föreskrivet för brottet. Vidare är utkastets bedömning att ungdomsreduktionens storlek inte bör regleras i lag.

Betänkandets förslag stämmer delvis överens med utkastets. Utredningen föreslår att ungdomsreduktionen ska slopas vid straffmätningen för samtliga brott som begås av lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år samt att det beträffande lagöverträdare i åldersgruppen 15-17 år ska införas en reglering om reduktionens tillämpning.

En majoritet av remissinstanserna ifrågasätter emellertid behovet av eller motsätter sig en generellt slopad särbehandling för åldersgruppen 18-20 år, bland annat med hänsyn till ungdomsbrottslighetens utveckling som visar på en minskning och ungas bristande mognad och ansvarsförmåga.

Den skärpta syn som kommer till uttryck genom den föreslagna ordningen när det gäller straffmätningen av allvarliga brott begångna av unga myndiga lagöverträdare, medför inte några ändringar beträffande straffmätningen för den stora majoritet av unga lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år, som begår mindre allvarlig brottslighet. Däremot kommer allvarliga brott som begås av personer i den åldersgruppen mötas av en kraftigare reaktion än tidigare.

I utkastet till lagrådsremissen berörs så kallade tröskeeffekter. En tröskeeffekt kan till exempel vara oproportionerligt stora skillnader i påföljd mellan omyndiga och myndiga unga lagöverträdare. Det framförs att det visserligen skulle kunna invändas att de skäl som bär upp den generella ungdomsreduktionen är lika relevanta oavsett allvaret i den brottslighet som har begåtts och att förslaget medför att tröskeeffekter uppstår i påföljdsbestämningen för unga myndiga lagöverträdare. När det gäller myndiga lagöverträdare anses det i utkastet att det är rimligt att väga skälen för ungdomsreduktionen mot intresset av att vid allvarlig brottslighet kunna mäta ut ett straff som i högre grad står i proportion till brottets allvar.

Utkastet föreslår också att för brott som någon har begått efter det att han eller hon fyllt 18 år ska det, om det är föreskrivet för brottet, vara möjligt att döma till fängelse i högst 18 år eller på livstid. Allvarliga brott som har begåtts av någon som har fyllt 18 år ska också kunna leda till ett förhöjt straffmaximum vid återfall i allvarlig brottslighet.

Betänkandets förslag överensstämmer i huvudsak med utkastets. Utredningen föreslår att det beträffande lagöverträdare i åldersgruppen 15 – 17 år ska införas en reglering om att det strängaste fängelsestraff som kan komma i fråga för lagöverträdare i den åldersgruppen ska vara fängelse i nio år.

Några remissinstanser yttrar sig särskilt i frågan om ett höjt straffmaximum för lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år. Till exempel Kriminalvården anser att det skulle vara uppenbart olämpligt att införa en möjlighet att döma ut livstids fängelse för unga myndiga lagöverträdare, bland annat eftersom risken för återfall i brott ökar utifrån längden på ett fängelsestraff och ett ökat bruk av sådana straff inte är ett lämpligt instrument för att uppnå en minskad brottslighet. Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan om brott som har begåtts i åldern 18-20 år ska kunna leda till att straffskalan utvidgas vid återfall i allvarlig brottslighet.

Sammantaget görs bedömningen i utkastet att det inte bör finnas några särskilda bestämmelser om svåraste straff för brott som har begåtts efter det att han eller hon fyllt 18 år. Om det är föreskrivet för brottet ska det alltså vara möjligt att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år till fängelse i högst 18 år eller på livstid. Förslaget är inte avsett att påverka den i praxis väletablerade ordningen för tillämpningen av ungdomsreduktionen vid brottslighet som begås av lagöverträdare i åldersgruppen 15-17 år. Något behov av att som utredningen föreslår ändra bestämmelserna om vilket svåraste straff som kan dömas ut för den åldersgruppen finns därför inte.

Ytterligare förslag i utkastet är att det inte ska krävas särskilda skäl för att döma någon som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år men innan han eller hon fyllt 21 år till fängelse. Ungdomsvård ska som utgångspunkt vara förbehållet personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år ska dock få dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Ungdomstjänst och ungdomsövervakning ska vara förbehållna personer som inte har fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som har fyllt 18 år ska få dömas till ungdomstjänst eller ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med utkastets. Utredningen föreslår inte, så som utkastet, att den som har begått brott efter att det att han eller hon fyllt 18 år ska få dömas till

ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Utredningen har inte lämnat något förslag beträffande ungdomsövervakning.

Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt om kravet på särskilda skäl för fängelse respektive tillämpningsområdet för ungdomsvård och ungdomstjänst.

Sammanfattningsvis görs bedömningen i utkastet att kravet på särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år till fängelse bör tas bort. De särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning bör som utgångspunkt vara förbehållna personer som inte fyllt 18 år vid tiden för brottet, men med undantag kunna komma i fråga om det finns särskilda skäl för det. I och med att personer som fyllt 18 år kan vara föremål för åtgärder enligt socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga bör det finnas möjlighet att döma den som begått ett brott efter det att han eller hon fyllt 18 år till ungdomsvård, även om det bör ske med restriktivitet. På så vis ges, vilket även Socialstyrelsen efterlyst, möjlighet för socialtjänsten att inom ramen påföljdssystemet hjälpa och stödja ungdomar i åldersgruppen 18-20 år.

Utöver ovan förslag i utkastet föreslås även att bestämmelserna om undantag från preskription för vissa allvarliga brott ska gälla den som har fyllt år 18 vid tidpunkten för brottet. Utredningens förslag stämmer överens med utkastets. Åldersgränsen bör enligt utkastet ändras på så sätt att vissa allvarliga brott som undantas från preskription ska kunna preskriberas om brottet begåtts av någon innan han eller hon fyllt 18 år.

Betänkandet föreslår att de bestämmelser i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare som gäller offentlighet vid förhandling, yttrande från socialnämnden, skyndsamt handläggning och avkunnande av dom, endast ska tillämpas i mål mot den som inte har fyllt 18 år. I utkastet görs bedömningen att detta förslag inte bör genomföras. Detta med anledning av att lagstiftningen ger uttryck för att det är viktigt att mål mot unga lagöverträdare inte tilldrar sig större uppmärksamhet än nödvändigt och att de behandlas skyndsamt. Det anses även angeläget att domen kan förklaras muntligen för unga personer efter avslutad huvudförhandling. Dessa särskilda hänsynstaganden har funnits under lång tid i den straffprocessuella lagstiftningen och motiven bakom dem framstår enligt utkastet som fortsatt relevanta.

Enligt utkastet bör inte betänkandets förslag om att slopa kravet för särskilt utsedda domare i mål mot den som inte har fyllt 21 år genomföras. Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Sammanfattningsvis är utkastets bedömning att det även fortsättningsvis bör ställas krav på att mål mot den som är under 21 år ska handläggas av särskilda domare. Detsamma i fråga om nämndemän.

I utkastet framgår att det kan finnas anledning att utvärdera om lagstiftningen är lämpligt avgränsad i fråga om den brottslighet som omfattas av förslaget om slopad särbehandling vid straffmätningen. Regeringen kommer därför att ge Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att följa upp tillämpningen av de lagändringar som nu föreslås och hur praxis utvecklas i dessa hänseenden.

Jämställdhetsanalys

Vid sidan av ålder är kön den faktor som har starkast koppling till våld och kriminalitet. För brottstyperna misshandel, hot, rån och sexualbrott är det vanligast att gärningspersonen är en man. Stadens brotts- och våldsförebyggande arbete ska utformas på ett sätt som uppmärksammar negativa könsroller och motarbetar ”manlig” identitet som tillåter och ibland uppmuntrar till våld. I stadens strategi för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna dras in i kriminalitet, betonas att stadens våldspreventiva arbete ska präglas av kunskap om könsnormer och jämställdhet i genomförande av insatser för målgruppen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen bedömer att det finns både fördelar och nackdelar med förslagen i utkastet till lagrådsremissen Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet.

Generellt sett ser förvaltningen positivt på att förslagen ger en tydligare reaktion för unga lagöverträdare samtidigt som förslagen ska bygga på principerna om proportionalitet mellan brott och straff, likabehandling, konsekvens och förutsägbarhet.

Förvaltningen välkomnar att i utkastet till lagrådsremiss har hänsyn tagits till den majoritet av remissinstanserna som ifrågasatt betänkandets förslag om en generell slopad straffrättslig särbehandling av unga myndiga i åldern 18-20 år och samtidigt rest frågan om det, i syfte att åstadkomma en skärpt reaktion mot allvarlig brottslighet av unga myndiga, vore lämpligare med en mer avgränsad lösning. Förvaltningen ser det också som positivt att ungdomsreduktionen behålls för unga under 18 år.

En nackdel med förslaget är att det kommer att uppstå tröskeleffekter mellan unga omyndiga lagöverträdare och myndiga lagöverträdare för de allvarligaste brotten. Förvaltningen ser en risk i att unga myndiga lagöverträdare i allt större utsträckning kommer att rekrytera unga omyndiga för att de ska begå de allvarligaste brotten, då straffen skärps för myndiga lagöverträdare. Ytterligare en negativ effekt är att ett större antal myndiga unga lagöverträdare kommer att dömas till fängelse i stället för en icke frihetsberövande påföljd.

På senare tid har det mer och mer skett en förskjutning till att Kriminalvården ska ta över vissa delar av detta arbete som till exempel den nya påföljden ungdomsovervakning som införs den 1 januari 2021. Förvaltningen noterar att i utkastet till lagrådsremissen sker denna förskjutning ytterligare genom att unga myndiga lagöverträdare som begår allvarliga brott i allt större utsträckning kommer att handläggas av Kriminalvården.

I utkastet till lagrådsremissen föreslås att ungdomspåföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst ska få dömas ut endast om det finns särskilda skäl om den unge fyllt 18 år. Förvaltningen ser positivt på att den möjligheten kommer att finnas men anser inte att särskilda skäl för detta ska vara nödvändigt. Eftersom det förekommer att personer som har fyllt 18 år är föremål för åtgärder enligt socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga bör det finnas en möjlighet att döma den som begår ett brott efter det att han eller hon fyllt 18 år till ungdomsvård. På så vis ges möjlighet för socialtjänsten att inom ramen för påföljdssystemet hjälpa och stödja ungdomar i åldersgruppen 18-20 år. Ibland kan det framstå som lämpligast att låta pågående vårdinsatser mot den tilltalade fortgå utan avbrott under förutsättning att åtgärderna framstår som tillräckligt ingripande. När det krävs särskilda skäl ger det domstolarna mindre valfrihet och flexibilitet vid påföljdsvalet och mindre möjlighet att matcha påföljden utifrån de individuella förutsättningarna.

Förvaltningen ansluter sig till Kriminalvårdens bedömning att det är uppenbart olämpligt att införa en möjlighet att döma ut livstids fängelse för unga myndiga lagöverträdare.

Det finns sedan en lång tid tillbaka en tradition att ärenden gällande unga lagöverträdare handläggs inom socialtjänsten. Unga som begår allvarliga brott när de är i åldern 15-17 år blir oftast dömda till slutet ungdomsvård i stället för till fängelse. Unga som döms till

sluten ungdomsvård kan ha begått brott så som grov misshandel, mord, dråp, narkotikabrott och sexualbrott. Kommunernas socialtjänst har det övergripande ansvaret för de unga.

När det gäller unga lagöverträdare har SiS ett viktigt uppdrag att bedriva vård både enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser av unga, LVU och enligt lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård LSU samt ge de unga vård för att förhindra återfall i brott. I praktiken kan det vara svårt för SiS att erbjuda en differentierad vård. Av statskontorets rapport 2020:7 Myndighetsanalys av Statens institutionsstyrelse framgår SiS driver ett utvecklingsarbete för att öka differentieringen och att SiS genomför ett projekt om hur säkerhetsarbetet bör organiseras samt för att ta fram en standard för säkerheten. Förvaltningen ser positivt på SiS utvecklingsarbete.

Ur ett brottsofferperspektiv är det positivt att preskriptionsreglerna för vissa allvarliga brott förändras. Förvaltningen noterar att förslagen ur flera hänseenden kommer att innebära straffskärpningar. Flera av förslagen är långtgående och svårigheten att återgå till en mildare straffmätning om förslagen inte får avsedd effekt eller andra negativa konsekvenser som inte avsetts bör beaktas. Vidare är det positivt att regeringen avser att ge Brå i uppdrag att följa upp tillämpningen av de lagändringar som nu föreslås.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Utkast till lagrådsremiss – Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet