



Kommittédirektiv

Skärpta regler för unga lagöverträdare

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare.

Utredaren ska bl.a.

- överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkning av straffmyndighetsåldern,
- föreslå ändringar som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga vid straffmätningen,
- föreslå ändringar som innebär att ålder ges minskad betydelse vid straffmätningen för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år,
- föreslå en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är mer ingripande och innefattar en utvidgad verktygslåda med fler kontrollmöjligheter,
- föreslå skärpta regler om undanröjande av en särskild ungdomspåföljd och bestämmande av ny påföljd,
- föreslå hur Kriminalvården kan involveras vid vård och andra åtgärder inom ramen för ungdomsvård eller ungdomstjänst, och
- överväga och föreslå hur Kriminalvården i någon form kan involveras i vissa fall vid vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga som sker på grund av den unges brottsliga verksamhet.

Arbetet ska genomsyras av ett barnrätts- och ungdomsperspektiv och förslagen ska vara proportionerliga. De förslag som lämnas ska utformas i överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Förslagen ska utformas så att tröskeeffekter undviks vid påföljdsbestämningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 januari 2025.

Unga lagöverträdare särbehandlas i straffsystemet

Unga lagöverträdare särbehandlas sedan länge i straffrättsligt hänseende. Detta gäller särskilt åldersgruppen 15–17 år. Särbehandlingen sker vid både straffmätningen och valet av påföljd. Ett skäl till denna ordning är att unga typiskt sett inte anses ha nått sådan mognad och ansvarsförmåga att de bör behandlas som vuxna. De anses också särskilt känsliga för de konsekvenser som straffrättsliga ingripanden kan leda till och sådana ingripanden kan motverka unga lagöverträdares återanpassning i samhället och leda till att de fostras in i en kriminell livsstil och därmed öka risken för återfall. Den som är under 15 år får inte dömas för brott och är alltså inte straffmyndig (1 kap. 6 § brottsbalken).

Vid straffmätningen innebär den straffrättsliga särbehandlingen att om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år ska dennes ungdom beaktas särskilt i mildrande riktning (29 kap. 7 § brottsbalken). Det kallas ibland för ungdoms- eller straffreduktion. I den juridiska litteraturen och praxis har det utvecklats riktlinjer för hur reduktionen bör göras. I princip blir det fråga om en allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Även om reduktionen inte bör ske helt schematiskt, tillämpas som en allmän utgångspunkt kvotdelar av straffvärdet enligt en fallande skala utifrån ålder. Enligt den ordningen reduceras straffvärdet för t.ex. en 15-åring till en femtedel av det värde som gällt för en vuxen lagöverträdare, för en 16-åring till en fjärdedel och för en 17-åring till en tredjedel.

Genom lagändringar som trädde i kraft i januari 2022 slopades straffreduktionen för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (prop. 2021/22:17 Slopade straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet). Ändringen innebär att om någon som är 18–20 år har begått ett brott, och det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, ska hans eller hennes ungdom inte beaktas särskilt vid straffmätningen. Detsamma ska gälla om brottets straffvärde uppgår till fängelse i ett år eller mer (29 kap. 7 § tredje stycket

brottsbalken). Vid allvarlig brottslighet behandlas således den som är 18–20 år som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen.

För lagöverträdare under 18 år bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna eller böter. Syftet med de särskilda ungdomspåföljderna är att motverka riskfaktorer som kan leda till återfall i brottslighet. De särskilda ungdomspåföljderna är ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning och slutna ungdomsvård. Fängelse får väljas som påföljd för den som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl. Om domstolen anser att det finns sådana skäl ska påföljden i stället för fängelse bestämmas till slutna ungdomsvård på viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det. För brott som någon begått innan han eller hon fyllt 18 år får det vidare inte dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av 26 kap. 2 § brottsbalken får det dömas till fängelse i högst fjorton år (29 kap. 7 § andra stycket). En utredare har för närvarande i uppdrag att göra en översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga lagöverträdare under 18 år och föreslå lämpliga förändringar (se dir. 2021:99).

De särskilda ungdomspåföljderna är i princip förbehållna personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Ungdomsvård får dock användas som påföljd även för den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år, om det finns särskilda skäl för det. Ungdomstjänst eller ungdomsövervakning är förbehållna dem som inte fyllt 18 år vid tiden för brottet men kan vid särskilda skäl väljas även om domen meddelas efter att personen fyllt 18 år. Den som fyllt 21 år när domen meddelas får inte dömas till ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning. Även påföljden slutna ungdomsvård förutsätter att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet.

Barnkonventionen har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag. Enligt barnkonventionen ska det som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3.1). Varje barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt att ha begått brott har enligt konventionen rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde, som stärker barnets respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället (artikel 40.1). Sverige ska bl.a. söka främja inrättandet av myndigheter och institutioner som är speciellt anpassade för

barn som misstänks eller åtalas för eller befinns skyldiga till att ha begått brott (artikel 40.3). Olika åtgärder och andra alternativ till anstaltsvård ska finnas tillgängliga för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välmående och är rimligt med hänsyn både till deras personliga förhållanden och till brottet (artikel 40.4). I artikeln anges bl.a. att en lägsta straffbarhetsålder ska fastställas.

Uppdraget att föreslå skärpta straffrättsliga reaktioner på barns och ungas brottslighet

Det finns skäl att se över den nuvarande ordningen

Synen på brott, brottslingar och samhällets reaktioner på brott är i ständig förändring, precis som samhället i övrigt. Det råder en exceptionell situation i Sverige när det gäller brottsutvecklingen hos unga lagöverträdare med koppling till gängkriminalitet samt det grova våld som detta för med sig, en konsekvens av att samhället inte i tid förmått upptäcka denna utveckling eller föreslå tillräckliga åtgärder för att förebygga den. Det är tydligt att det nu krävs ytterligare insatser mot organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning. Organiserad brottslighet i gängmiljö förekommer även bland yngre lagöverträdare och det kan ifrågasättas om den straffrättsliga särbehandlingen av unga alltigenom är rimligt avvägd sett till utvecklingen av brottsligheten i den gruppen, och om de påföljder som används idag är tillräckligt ingripande för att bryta en kriminell bana. Det gäller särskilt för unga myndiga men också för yngre personer som begår brott. Tidiga och tydliga reaktioner är viktiga för att markera att samhället inte accepterar brottslighet, inte heller hos unga. En ungdomspåföljd kan också i vissa fall bidra till att återföra den unge till ett socialt välfungerande liv.

Skälen för särbehandling av unga lagöverträdare i åldern 15–17 år är alltför bärande. När även väldigt unga personer i allt större utsträckning begår allvarliga brott och förekommer inom ramen för kriminella nätverk finns dock skäl att överväga i vilken omfattning ålder ska beaktas i reducerande riktning vid straffmätningen. Den nuvarande regleringen kan leda till att reaktionen på allvarlig brottslighet blir alltför begränsad och inte står i proportion till brottslighetens allvar. Det kan ifrågasättas om hänsyn till unga lagöverträdarens bristande mognad och känslighet för ingripanden, ställt mot andra intressen, ges lämpliga proportioner i rättstillämpningen. Vidare riskerar en ordning som innebär att unga lagöverträdare kan begå allvarliga brott och få sina straff kraftigt nedsatta att undergräva straffsystemets trovärdighet och legitimitet.

Utvecklingen med allvarlig brottslighet längre ner i åldrarna ställer också krav på att ungdomspåföljderna är tillräckligt trovärdiga och ingripande. Ungdomsövervakning – som Kriminalvården ansvarar för – infördes som ny påföljd för unga lagöverträdare i början av 2021 (prop. 2019/20:118 Ungdomsövervakning). Syftet var att införa en påföljd som skulle väljas vid allvarlig brottslighet och i graverande återfallssituationer där ungdomsvård och ungdomstjänst inte ansågs tillräckligt ingripande. När påföljden infördes angavs att en utvärdering av påföljden skulle genomföras när den varit i kraft en tid. Sett till det ökade behovet av trovärdiga och ingripande påföljder även för de yngsta lagöverträdarna bör ungdomsövervakning nu ses över.

Ansvar för barn och unga som begått brott delas mellan socialnämnden, Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kriminalvården. För påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst ansvarar i huvudsak socialnämnden. I och med införandet av ungdomsövervakning har en del av ansvaret för barn och unga som begår grova brott flyttats till staten. Det pågår också flera utredningar som har till uppgift att lämna förslag som syftar till att öka statens ansvar för barn och unga som begår brott eller har hamnat i eller befinner sig i riskzonen för att hamna i en kriminell livsstil. En utredning har t.ex. i uppdrag att lämna förslag om inrättandet av s.k. ungdomskriminalitetsnämnder med ett statligt huvudmannaskap (dir. 2022:106). Syftet är att åstadkomma tydligare åtgärder från samhället när barn och unga har hamnat i en kriminell bana och samtidigt möjliggöra tidigare, tillräckliga och mer samordnade insatser för att förebygga fortsatt kriminalitet. Regeringen anser dock att det finns anledning att överväga ytterligare förändringar i syfte att låta staten ta ett större ansvar för unga som begår brott.

Även barn under 15 år utnyttjas och involveras i kriminella miljöer. Samhället måste kunna reagera med adekvata åtgärder även mot sådan brottslighet och ha rätt verktyg för att kunna bryta en kriminell livsstil i tid.

Sammantaget finns skäl att se över och ändra de straffrättsliga reaktionerna på barns och ungas brottslighet i flera avseenden samt att överväga om straffmyndighetsåldern bör sänkas.

Sänkt straffmyndighetsålder

Yngre barn saknar fullt utvecklad ansvarsförmåga och det är därefter en gradfråga när unga personer är så utvecklade att de kan anses mogna att ta ansvar för sina handlingar. I praktiskt taget alla rättsordningar jämföras barn som inte är straffmyndiga med otillräckliga personer, dvs. de anses inte ha

relevant förmåga att förstå den fulla innebörden av sina handlingar eller kontrollera sitt beteende efter en sådan insikt. I Sverige kan barn under 15 år i juridisk mening begå brott, men straffmyndighetsåldern är 15 år, vilket innebär att ingen får åtalas, lagföras eller dömas till påföljd för ett brott som han eller hon begått före 15 års ålder (1 kap. 6 § brottsbalken). Om ett barn misstänks ha begått brott före 15 års ålder och det är fråga om mycket allvarlig brottslighet kan i vissa fall en prövning av huruvida den unge har begått brottet ske i domstol (38 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Den 1 juli 2023 trädde nya regler i kraft som innebär att skuldfrågan när den som misstänks för brott är under 15 år i fler fall ska prövas i domstol (se prop. 2022/23:78 Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott).

Vid vilken ålder ett barn kan dömas för brott varierar mellan olika rättsordningar. Att en ung lagöverträdare kan straffas innebär inte att personen har fullt utvecklad ansvarsförmåga eller att samtliga påföljder som kan användas för vuxna lagöverträdare blir möjliga att tillämpa. I artikel 40.3 i barnkonventionen anges att en konventionsstat ska fastställa en lägsta straffbarhetsålder. Vilken den åldern ska vara framgår inte av artikeln utan lämnas till respektive stat att avgöra. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har i sin allmänna kommentar om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet pekat på att den vanligaste straffbarhetsåldern internationellt är 14 år och att den inte bör vara lägre, se Allmän kommentar nr 24 (2019) om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet. Barnrättskommittén har i sina sammanfattande slutsatser och rekommendationer till Sverige 2023 uttalat sig om frågan om sänkt straffmyndighetsålder. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande och straffmyndighetsåldern inom Europa varierar. Den svenska straffmyndighetsåldern bör vara anpassad till svenska förhållanden.

Ett flertal motioner om sänkt straffmyndighetsålder har under senare år behandlats av riksdagen. Samtliga har avstyrkts med motiveringen att den nuvarande straffmyndighetsåldern är väl avvägd (se t.ex. bet. 2021/22:JuU27, rskr. 2021/22:273). På senare tid har polisen vittnat om att allt yngre personer påträffas, såväl som offer som gärningsmän, i samband med grova våldsbrott och kriminella nätverksuppbyggnader. Genom att använda sig av yngre personer som utförare kan äldre kriminella skydda sig själva för exponering och straff. Barn som inte är straffmyndiga utför i stället de grova brotten. I en rapport om kriminella nätverk i polisregion Stockholm uppges att en majoritet av de aktiva nätverken involverar personer under 16 år i sin

brottsliga verksamhet och att det sker i större utsträckning än vad som tidigare varit känt (Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i region Stockholm, Polismyndigheten 2021). En sänkning av straffmyndighetsåldern kan behövas för att samhällets reaktion på sådan brottslighet ska vara tillräcklig. En sänkning av straffmyndighetsåldern skulle även kunna innebära en möjlighet att fånga upp dessa barn tidigare och sätta in rätt åtgärder snabbt. Möjligheten att få ett barn att bryta med en kriminell livsstil är större ju tidigare åtgärder sätts in. Att bryta en kriminell livsstil är viktigt för de barn som utnyttjas av kriminella nätverk, men också för att försvåra gängens rekrytering. Det finns därför skäl att överväga en sänkning av straffmyndighetsåldern. Konsekvenser av att sänka straffmyndighetsåldern – t.ex. för brottsligheten – bör analyseras och beaktas. I detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra jämförbara länder som kan tas till vara.

Om en sänkning av straffmyndighetsåldern föreslås behöver olika modeller för hur straffmätning och påföljdsval för lagöverträdare under 15 år bör ske övervägas. Vidare krävs en analys av vilka förändringar som en sådan ordning skulle förutsätta i annan lagstiftning, t.ex. i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och i de socialrättsliga och rättspsykiatriska regelverken.

Utredaren ska därför

- överväga och, om lämpligt, lämna förslag på en sänkt straffmyndighetsålder, och
- om en sänkt straffmyndighetsålder föreslås, lämna nödvändiga författningsförslag.

Avskaffad straffreduktion för unga myndiga

Myndighetsåldern i Sverige är 18 år. Myndighetsåldern har betydelse för såväl vilket ansvar en person har för sina handlingar som hans eller hennes rättigheter och skyldigheter i olika avseenden. I flera länder som kan jämföras med Sverige är vidare åldersgränsen 18 år förhållandevis allmänt använd för att skilja mellan barn och vuxna i straffrättsligt hänseende. Den åldersgränsen anges också i barnkonventionen för när en person ska betraktas som barn i konventionens mening.

Det kan med fog hävdas att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör vara densamma som för andra myndiga lagöverträdare. Riksdagen har tillkännagett för regeringen att det finns skäl att avskaffa straffrabatten för unga lagöverträdare mellan 18 och 21 år vid återfall i brott (bet. 2019/20:JuU30 punkt 14, rskr. 2019/20:177) och att regeringen ska återkomma med ett lagförslag som innebär att straffrabatten för unga myndiga lagöverträdare ska slopas för samtliga brott (bet. 2021/22:JuU5 punkt 4, rskr. 2021/22:36 och bet. 2021/22:JuU27 punkt 17, rskr. 2021/22:273). I januari 2022 slopades straffreduktionen för unga myndiga vid allvarlig brottslighet. Det finns nu skäl att gå vidare och avskaffa straffreduktionen för gruppen 18–20 år helt. Effekterna av att straffreduktionen avskaffas behöver belysas, även med beaktande av annat pågående lagstiftningsarbete, t.ex. den utredning som inom kort ska tillsättas för att göra en större översyn av straffskalorna och påföljdssystemet.

Utredaren ska därför

- föreslå ändringar som innebär att straffreduktionen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år avskaffas, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Förändrad straffreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år

Unga lagöverträdarens särskilda behov måste ställas mot straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder samt den grundläggande utgångspunkten vid påföljdsbestämningen att brottets straff ska stå i proportion till dess allvar. Den nuvarande ordningen för straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år innebär att det vid påföljdsbestämningen i vissa fall tas för stor hänsyn till den tilltalades ålder på bekostnad av att utgångspunkten för reaktionen ska vara hur svårt brottet är. Det medför att utdömda straff inte tillräckligt återspeglar brottslighetens allvar och inte innefattar en tillräckligt kraftfull reaktion. Unga som begår brott måste mötas av konsekventa och trovärdiga reaktioner. Det är viktigt att åtgärderna kommer tidigt och är tydliga för att förhindra att unga fastnar i kriminalitet. Det finns därför även behov av förändringar av den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Förändringarna ska syfta till att minska straffreduktionen för unga lagöverträdare och även begränsa tröskeleffekter. I detta sammanhang kan det vara värdefullt att undersöka om det finns lagstiftning och erfarenheter på området i andra jämförbara länder som kan tas till vara.

Ungdomsreduktionsutredningen hade i uppdrag att överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. I uppdraget ingick även att analysera konsekvenserna av en sådan ordning, bl.a. i fråga om tröskeleffekter för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Utredningen presenterade också olika modeller för straffreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år och analyserade de olika modellernas för- och nackdelar (SOU 2018:85 Slopade straffrabatt för unga myndiga). Dessa modeller kan tjäna som utgångspunkt för övervägandena. Utgångspunkten för utredarens arbete bör dock vara att straffreduktionen ska minskas även för de yngsta straffmyndiga. De remissynpunkter om tröskeleffekter till följd av att straffreduktionen avskaffas för unga myndiga som bl.a. Polismyndigheten lämnade över Ungdomsreduktionsutredningens förslag bör beaktas. Likaså kan en ordning som motsvarar den nuvarande för unga myndiga övervägas. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta det arbete som pågår inom ramen för den utredning som inom kort ska tillsättas för att göra en större översyn av straffskalorna och påföljdssystemet.

Påföljdsvalet för unga lagöverträdare är bl.a. beroende av om påföljden i det enskilda fallet bedöms vara tillräckligt ingripande sett till bl.a. brottets straffvärde. Möjligheten att välja en viss påföljd påverkas således av utfallet av straffmätningen och därmed även av storleken på straffreduktionen. Särskilda överväganden behöver därför göras beträffande vilken betydelse en förändrad straffreduktion kan få för valet av påföljd för unga lagöverträdare och om det motiverar någon justering av påföljdernas tillämpningsområde.

Utredaren ska därför

- analysera olika modeller för en förändrad straffreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år och föreslå ändringar som innebär att ålder ges minskad betydelse vid straffmätningen för dem,
- överväga vilken betydelse ändringar i straffreduktionen kan ha för regleringen om val av påföljd för unga lagöverträdare i åldern 15–17 år, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Skärpt ungdomsövervakning

Påföljden ungdomsövervakning infördes i början av 2021. Påföljden ska tillämpas i de fall då varken ungdomsvård eller ungdomstjänst utgör en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion med hänsyn till brottslighetens

straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om möjligheten att öka omfattningen av en helghemarrest (bet. 2019/20:JuU34 punkt 3, rskr. 2019/20:333 och bet. 2020/21:JuU28 punkt 23, rskr. 2020/21:396). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om nya ungdomspåföljder (bet. 2020/21:JuU28 punkt 30, rskr. 2020/21:396).

Ungdomsövervakning blir aktuellt först när ungdomsvård eller ungdomstjänst inte bedöms tillräckligt ingripande. Ungdomstjänst ska i regel anses vara en tillräckligt ingripande påföljd i fall då det s.k. straffmättningsvärdet, straffvärdet efter beaktande av bl.a. straffreduktionen på grund av ålder, inte överstiger sex månaders fängelse. I dessa fall ska påföljden normalt inte bestämmas till ungdomsövervakning om det inte är fråga om en graverande återfallssituation (prop. 2019/20:118 s. 42 och 130). Ungdomsvård, eventuellt med böter eller ungdomstjänst som tilläggsåtgärd, har företräde framför ungdomstjänst och kan väljas som påföljd i fall då straffmättningsvärdet överstiger sex månader men där det inte finns synnerliga skäl att döma till fängelse eller sluten ungdomsvård (se rättsfallet NJA 2009 s. 121). Frågan om huruvida ungdomsvård är en tillräckligt ingripande påföljd i sådana fall, eller om det bör dömas till ungdomsövervakning, ska avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. genom en jämförelse mellan hur ingripande ungdomsvården och ungdomsövervakningen skulle vara (se rättsfallet NJA 2022 s. 1071). Det finns anledning att tro att vissa av de unga som i dag döms till ungdomstjänst eller ungdomsvård kan ha behov av sådana insatser som ungdomsövervakning innebär. Regeringen anser att barn och unga som begår grova brott eller har kopplingar till kriminella nätverk bör bemötas med rehabiliterings- och återfallsförebyggande åtgärder som liknar de som används för vuxna kriminella. Det kan ifrågasättas om socialnämndens insatser är tillräckliga. I vissa fall kan ungdomstjänst, ungdomsvård eller ungdomsvård i förening med ungdomstjänst vidare uppfattas som en otillräcklig reaktion på brottsligheten, framför allt ur brottsoffrets perspektiv. Det bör därför övervägas om påföljden ungdomsövervakning bör kunna utdömas i fler fall, t.ex. i vissa fall där påföljden i dag bestäms till ungdomstjänst eller ungdomsvård.

Det finns vidare skäl att ifrågasätta om dagens reglering av ungdomsövervakning medger ett tillräckligt trovärdigt och ingripande påföljdsalternativ i alla de situationer där påföljden är avsedd att tillämpas. Mot bakgrund av brottsutvecklingen där fler barn och unga begår upprepad och allvarlig brottslighet och utnyttjas inom kriminella nätverk bör det vara möjligt att

meddela fler eller mer ingripande föreskrifter och vidta fler kontrollåtgärder för att bl.a. säkerställa att den dömde inte begår brott under verkställigheten och öka möjligheten att förmå den dömde att lämna sin tidigare livsstil. Därför bör det införas en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning. Utöver att den nya påföljden ska innebära att verkställigheten blir mer ingripande bör förutsättningarna för att upptäcka om den unge kan misstänkas begå brott under verkställigheten förbättras. Det är inte acceptabelt att en ung person kan fortsätta med kriminell verksamhet under verkställigheten av ungdomsövervakningen. Det är Kriminalvården som ansvarar för verkställigheten av ungdomsövervakningen, och som i första hand ansvarar för verkställighet av påföljder i allmänhet. Det bör därför lämpligen vara Kriminalvården som bör förfoga över den utvidgade verktygslåda av kontrollåtgärder som ska följa av denna mer ingripande påföljd. Det kan vara fråga om t.ex. en utökad skyldighet att lämna prover för kontroll av att drog- och alkoholförbudet följs eller att elektronisk övervakning ska kunna användas i större utsträckning. Även andra åtgärder – t.ex. hembesök – kan övervägas. Vid ökad kontroll finns bättre möjligheter för Kriminalvården att förebygga och upptäcka misstänkt kriminell verksamhet. Misstankar om brott ska anmälas till brottsutredande myndigheter. De brottsutredande myndigheterna har i sin tur tillgång till tvångsmedel, inklusive hemliga tvångsmedel, i enlighet med det straffprocessuella regelverket. Regeringen gav nyligen en utredare i uppdrag att överväga en rad åtgärder i syfte att stärka de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att förhindra, utreda och lagföra brott som begås av unga personer (dir. 2023:102).

Det är viktigt att det finns bra förutsättningar för samverkan mellan Kriminalvården och de brottsutredande myndigheterna så att misstankar om att den unge begår brott under verkställigheten fångas upp och utreds. Det bör övervägas om samverkan mellan Kriminalvården och Polismyndigheten ska utvecklas i detta syfte.

Utöver införandet av utvidgad ungdomsövervakning finns det anledning att överväga om den befintliga påföljden ungdomsövervakning bör förstärkas. Vidare finns det skäl att överväga om misskötsamhet i högre grad ska sanktioneras eller sanktioneras hårdare.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om påföljden ungdomsövervakning ska kunna användas i fler fall än i dag och om påföljden bör förstärkas,
- föreslå en ny påföljd – utvidgad ungdomsövervakning – som är mer ingripande och innefattar en utvidgad verktygslåda med fler kontrollmöjligheter,
- överväga och ta ställning till om samverkan mellan Kriminalvården och Polismyndigheten kan utvecklas för att förhindra att den unge begår brott under pågående verkställighet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Ökade möjligheter att undanröja en ungdomspåföljd

Om den dömden i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att han eller hon ska följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst eller ungdomsövervakning får rätten undanröja den utdömda påföljden och bestämma en ny påföljd för brottet. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömden en varning, om det är en tillräcklig åtgärd (32 kap. 4 § första stycket brottsbalken). Ett undanröjande av ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomsövervakning kan komma i fråga även när verkställigheten av andra skäl inte kommer till stånd eller väsentligen avviker från vad som planerats. Rätten ska då bestämma en ny påföljd (32 kap. 4 § andra stycket).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att misskötsamhet i högre grad bör leda till att en ungdomsövervakning undanröjs (bet. 2019/20:JuU34 punkt 4, rskr. 2019/20:333 och bet. 2020/21:JuU28 punkt 23, rskr. 2020/21:396). Det finns skäl att se över möjligheten att undanröja en ungdomsövervakning och även i övrigt överväga hur regleringen om undanröjande av en särskild ungdomspåföljd och bestämmande av ny påföljd i 32 kap. 4 § brottsbalken kan stärkas i syfte att skärpa reaktionerna på misskötsamhet och minska möjligheterna för en ung lagöverträdare att undandra sig verkställighet. En särskild fråga som bör uppmärksammas är vilken betydelse det bör ha om den som hållit sig undan har hunnit fylla 18 år. Utgångspunkten ska vara att den som har hållit sig undan verkställigheten av en ungdomspåföljd och hunnit fylla 18 år ska få en vuxenpåföljd, inte en ny ungdomspåföljd.

Utredaren ska därför

- föreslå skärpta regler om undanröjande av en särskild ungdomspåföljd och bestämmande av ny påföljd, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Ytterligare åtgärder för att öka det statliga ansvaret för barn och unga som begår grova brott

Som konstateras ovan är brottsbekämpning i första hand statens ansvar och flera åtgärder har vidtagits och vidtas nu för att stärka statens ansvar för unga som begår brott. Inom Kriminalvården finns en bred erfarenhet av att hantera personer som har begått brott. Kriminalvården kan antas ha bra förmåga att hantera och arbeta återfallsförebyggande med denna grupp. Eftersom Kriminalvården är en statlig myndighet finns det vidare anledning att utgå från att de åtgärder som sätts in kommer att vara desamma över hela landet, vilket ökar möjligheterna till enhetlighet. Att ge Kriminalvården större ansvar för unga som begår allvarliga brott är i linje med tillkännagivanden från riksdagen (se bet. 2018/19:JuU13 punkt 28, rskr. 2018/19:192, bet. 2019/20:JuU30 punkt 16, rskr. 2019/20:177, bet. 2020/21:JuU28 punkt 21, rskr. 2020/21:396).

De förslag som utredaren ska presentera om avskaffad straffreduktion för unga myndiga lagöverträdare och en minskad straffreduktion för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år kommer medföra att antalet fall då ungdomstjänst eller ungdomsvård bedöms vara en tillräckligt ingripande påföljd minskar och att ungdomsövervakning eller en frihetsberövande påföljd döms ut i fler fall. Om utredarens förslag därutöver innebär att påföljden ska kunna bestämmas till ungdomsövervakning även i fall då den unge har begått gärningar med ett lägre straffmättningsvärde innebär det att Kriminalvårdens resurser och kompetens i större utsträckning än vad som är fallet i dag kommer att kunna sättas in i ett tidigare skede för unga som begår allvarliga brott. För att utnyttja Kriminalvårdens kompetens bör det därutöver övervägas om Kriminalvården ska bli involverad i någon form även vid socialtjänstens verkställighet av påföljderna ungdomsvård eller ungdomstjänst. Det kan t.ex. övervägas om Kriminalvården kan bidra med viss programverksamhet inom ramen för dessa påföljder.

Barn och unga som har begått brott kan i vissa fall bli föremål för vård med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I 3 § första stycket LVU anges förutsättningarna för vård på grund

av barnets eller den unges eget beteende, de s.k. beteendefallen. Ett beslut om vård kan fattas på grund av att barnet eller den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I paragrafens andra stycke anges att vård också ska beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i första stycket. Vård enligt LVU utgår från barnets eller den unges behov och syftar till att ge barnet stöd och skydd. Om barnet eller den unge har ägnat sig åt allvarlig brottslighet kan det finnas anledning att låta Kriminalvården bidra även vid sådan vård, t.ex. med viss programverksamhet som är anpassad till barn och unga. Det finns därför anledning att överväga hur Kriminalvården i någon form kan involveras vid vård enligt LVU som sker med stöd av 3 § LVU på grund av den unges brottsliga verksamhet. När sådan samverkan mellan myndigheter övervägs kan frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling aktualiseras. Utredaren ska i sina överväganden och eventuella förslag utgå från ett vård- och skyddsperspektiv. De förslag som Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder (S 2022:11) lämnar ska beaktas.

Det kan även finnas andra lämpliga åtgärder – t.ex. i form av myndighetsuppdrag – för att öka statens ansvar för vissa unga som begår allvarliga brott.

Utredaren ska därför

- föreslå hur Kriminalvården kan involveras vid vård och andra åtgärder inom ramen för en utdömd ungdomsvård och ungdomstjänst,
- överväga och föreslå hur Kriminalvården i någon form kan involveras i vissa fall vid vård enligt LVU som sker på grund av den unges brottsliga verksamhet,
- överväga om andra åtgärder bör vidtas för att öka statens ansvar när unga begår allvarliga brott, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att överväga vilka följdändringar som behövs i annan lagstiftning, bl.a. regelverket om det internationella straffrättsliga samarbetet. Utredaren ska ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i de analyser som görs och de förslag som lämnas ska vara proportionerliga. I utredarens arbete ska barns och ungas egna erfarenheter

och synpunkter beaktas där så är möjligt. Utredaren ska också bedöma och redovisa förslagets ekonomiska konsekvenser, konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. Särskild vikt ska läggas vid effekter för de olika myndigheterna i rättskedjan, t.ex. Kriminalvården. Effekterna för kommunerna och de myndigheter som arbetar med socialrättsliga insatser, t.ex. Statens institutionsstyrelse (SiS), ska också beaktas. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Vidare ingår det att analysera och bedöma förslagets kostnadseffektivitet. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och om förslagen förväntas leda till offentligfinansiella kostnader, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Viktigare ställningstaganden som har gjorts under arbetet ska beskrivas, liksom olika alternativ som övervägts och skäl till att de valts bort. Utredaren ska också bedöma vilka konsekvenser förslagen bedöms få för Sveriges internationella åtaganden och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta del av och beakta relevant kunskap och forskning på området. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms vara relevanta. De andra nordiska ländernas regleringar i fråga om straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare och i fråga om straffmyndighetsålder bör särskilt uppmärksammas.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, som t.ex. Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (Ju 2021:17), Utredningen om ungdomskriminalitetsnämnder (S 2022:11) och den utredning om straffskalorna och påföljdssystemet som inom kort ska tillsättas.

Utredaren ska inhämta upplysningar från och föra dialog med berörda myndigheter, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Institutet för mänskliga rättigheter och Sveriges Kommuner och Regioner men även andra myndigheter och aktörer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 10 januari 2025.

(Justitiedepartementet)