



Justitiedepartementet

Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85)

Er beteckning Ju2018/05295/L5

Kriminalvården *avstyrker* de förslag som lämnas i betänkandet när det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Enligt Kriminalvårdens mening har det vad avser denna ålderskategori inte redovisats tillräckliga skäl för att avskaffa den s.k. ungdomsreduktionen och det nu gällande kravet på särskilda skäl för att döma till fängelse. Det har inte heller kommit fram någon särskild anledning att vidta de straffprocessuella lagstiftningsåtgärder som utredningen föreslår.

Kriminalvården instämmer i de slutsatser som görs i betänkandet när det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Kriminalvårdens synpunkter när det gäller betänkandet utvecklas närmare nedan.

Utredningens uppdrag och direktiv

Av regeringens direktiv framgår att det i utredarens uppdrag har ingått att lämna förslag som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen och när det gäller val av påföljd (se kommittédirektiv 2017:122). Vidare anges att det för denna ålderskategori inte heller bör gälla någon särbehandling i processuellt hänseende. Regeringen har redogjort för den nuvarande ordningen och de särregleringar vad avser unga lagöverträdare som återfinns i straffsystemet. Därutöver har vissa tidigare lagstiftningsärenden kortfattat redovisats, särskilt Påföljdsutredningens slutsatser i betänkandet Nya påföljder (SOU 2012:34).

När det gäller behovet av en utredning har regeringen framförallt hänvisat till att det krävs insatser mot organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning, vilket förekommer även bland yngre lagöverträdare. Regeringen anser att det med hänsyn till detta, samt bl.a. till att myndighetsåldern i Sverige idag är 18 år, kan hävdas att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i den aktuella ålderskategorin bör vara densamma som för andra myndiga lagöverträdare. Det har vidare framhållits att även riksdagen har tillkännagett sin mening att en översyn av de straffrättsliga särregleringarna i detta avseende bör göras.

Kriminalvården instämmer i att det är mycket angeläget att komma till rätta med den problematik som regeringen beskriver i utredningens direktiv. Det är en oroande utveckling att förekomsten av skjutvapen och explosiva varor i kriminella kretsar har ökat samt att det även skett en ökning av dödligt våld där skjutvapen använts. Kriminalvården ser inte heller någon anledning att ifrågasätta att det i vissa avseenden finns ett behov av lagstiftningsändringar för att möta de aktuella problemen.



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402

Kriminalvården kan dock konstatera att utredningen inte har haft i uppdrag att överväga *om* den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år ska upphöra, utan i stället att överväga och föreslå *hur* ett avskaffande ska genomföras. I enlighet med vad utredningen själv anför har det därmed helt saknats utrymme för att i betänkandet ta hänsyn till *lämpligheten* i att vidta åtgärder som medför att de särregleringar som för närvarande gäller för lagöverträdare i den aktuella åldersgruppen avskaffas.

Enligt Kriminalvårdens mening kräver lagstiftningsändringar av nu aktuellt slag särskilt noggranna och omsorgsfulla övervägningar. Utredningen beskriver i betänkandet det svenska påföljds-systemets grunddrag och utveckling över tid och det kan konstateras att samhället sedan mycket lång tid tillbaka har sett lindrigare på brott begångna av unga lagöverträdare (s. 47 f.). Genom den internationella utblick som utredningen gör illustreras vidare att samtliga länder i jämförelsen särbehandlar lagöverträdare även i åldersgruppen 18–20 år vid påföljdsbestämningen och/eller i fråga om villkorlig frigivning (s. 174 f.). Det är vidare fråga om straffrättsliga lagstiftningsåtgärder i skärpande riktning med långtgående verkningar för enskilda, unga personer. För exempelvis 18-åriga lagöverträdare medför reformen dubbelt så stränga straff i de fall straff mäts ut i fängelse. Några särskilda skäl till varför de föreslagna åtgärderna ska ges generell verkan och avse samtliga lagöverträdare i den aktuella ålderskategorin – och inte exempelvis endast de som förekommer inom organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning – har dessutom inte närmare redogjorts för.

Kriminalvården anser därför att det starkt kan ifrågasättas att utredningen inte överhuvudtaget har lämnats utrymme att närmare överväga om de efterfrågade förslagen är lämpliga, ändamålsenliga och proportionerliga samt att det inte heller har funnits möjlighet för utredningen att överväga eventuella alternativa förslag. Det bör i denna del särskilt framhållas att utredningen, enligt regeringens direktiv, har haft att ta del av samt beakta relevant kunskap och forskning på området, men att de slutsatser som redovisas i betänkandet – på grund av de anförda begränsningarna av uppdragets omfattning – svårligen har kunnat beaktas vid utformningen av de förslag som gäller lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

Kriminalvården kommer i det följande att närmare utveckla myndighetens synpunkter när det gäller förslagen i betänkandet, även vad avser frågan *om* den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör avskaffas.

Kriminalvårdens bedömning av förslagen i betänkandet*Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år*

Utredningen lämnar i betänkandet förslag för den aktuella ålderskategorin som medför ändrade förutsättningar i framförallt tre hänseenden. Det föreslås att ungdomsreduktionen, som regleras i 29 kap. 7 § brottsbalken, framöver endast ska gälla för den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år, att kravet på särskilda skäl för att döma till fängelse i 30 kap. 5 § brottsbalken tas bort samt att bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare – som medför viss processuell särbehandling för unga lagöverträdare – ska ändras så att lagen framöver endast gäller 15–17-åringar.



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402

Det står klart att de lämnade förslagen kommer att medföra en drastiskt ökad ingripandegrad när det gäller de ungdomar som omfattas av reformen, bl.a. genom att bruket av fängelsestraff kommer att öka samt att längre fängelsestraff kommer att dömas ut. Utredningen anför att en slopad ungdomsreduktion kan leda till såväl att exempelvis ett längre fängelsestraff eller fler timmar samhällstjänst mäts ut som att påföljden bestäms till exempelvis fängelse när den med dagens ordning skulle ha kunnat stanna vid exempelvis skyddstillsyn (s. 324). Avskaffandet av ungdomsreduktionen innebär dessutom bl.a. att fängelsestraff på livstid kan komma i fråga även för den som var 18–20 år vid tidpunkten för brottet.

Utredningen redovisar inte några egentliga skäl för att höja repressionsnivån för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Betänkandet ger enligt Kriminalvårdens mening i stället klart stöd för att de negativa konsekvenserna och riskerna med de förslag som lämnas inte står i proportion till den förväntade nyttan.

Det brukar normalt åberopas, som skäl för att döma ut en lindrigare påföljd för unga lagöverträdare, att unga människor – i förhållande till vuxna – typiskt sett har en outvecklad ansvarsförmåga och är mer psykologiskt känsliga för bestraffning. Utredningen redogör i betänkandet för psykologiska och neurologiska forskningsrön som har publicerats i vetenskapliga artiklar under de senaste åren (s. 185 f.). Det konstateras bl.a. att hjärnan inte är fullt utvecklad förrän först efter 20-årsåldern samt att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder. Enligt den tillgängliga neurologiska forskningen pågår hjärnans utveckling fortfarande i 25-årsåldern. Människor i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år har sämre förmåga till impuls kontroll och förmåga att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande. När en 20-årig individ utsätts för stress, ilska, rädsla eller hot fungerar hjärnan på ett liknande sätt som hos en 16- eller 17-åring.

I betänkandet redovisas vidare statistik över ungdomsbrottslighetens utveckling (s. 189 f.). Den övergripande trenden, utifrån dessa uppgifter, är att ungdomsbrottsligheten minskar över tid. Minskningen av antalet unga som lagförs för brott gäller inom de flesta av de kategorier av brottstyper som utredningen granskat och även för summan av antalet brott inom de allvarligaste brottstyperna.¹

Utredningens slutsatser är att en sänkning av den nuvarande 21-årsgränsen för straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare inte kan motiveras utifrån modern psykologisk eller neurologisk forskning (s. 199). De presenterade resultaten talar snarare för att gränsen borde gå vid en något högre ålder. Inte heller finns det med hänsyn till ungdomsbrottslighetens utveckling ett behov av strängare påföljder. Det finns därmed, enligt utredningen, sammantaget inte något empiriskt, eller erfarenhetsbaserat, stöd för skärpta påföljder för unga lagöverträdare.

Det måste även påtalas vad utredningen anför om att skärpta påföljder för unga lagöverträdare inte kan antas leda till en generell påverkan på brottsnivåerna (se bl.a. s. 330). Enligt utredningen

¹ Mord och dråp, synnerligen grov misshandel och grov misshandel, grov våldtäkt och våldtäkt samt grovt rån och rån.



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402

går det inte att förutse att förslagen som lämnas kommer att leda till minskad brottslighet, minskat lidande för brottsoffer och därmed sammanhängande minskade kostnader för samhället.

Kriminalvården instämmer i utredningens bedömningar. Utifrån vad som ovan har anförts framstår det som att skälen mot att vidta åtgärder i linje med de förslag som lämnas i betänkandet med god marginal överväger skälen för en reform. Enligt Kriminalvårdens mening finns det dessutom en stor risk för att förslagen blir kontraproduktiva. Som utredningen själv konstaterar finns det, i fråga om frihetsberövande påföljder som exempelvis fängelse, forskning som talar för att återfallsrisken ökar i takt med frihetsberövandets längd och att detta särskilt gäller i fråga om unga lagöverträdare (s. 203 och 207). Utredningen framhåller även att det, genom de analyser som tidigare utredningar har gjort under de senaste 50 åren, står klart att repressionshöjningar och ett ökat bruk av fängelsestraff inte är lämpliga instrument för att uppnå minskad brottslighet. Särskilt ur detta perspektiv framstår inte minst den genom förslagen i betänkandet uppkomna möjligheten att utdöma fängelsestraff på livstid för lagöverträdare i åldern 18–20 år som uppenbart olämplig.

Regeringen har påtalat den omständigheten att myndighetsåldern i Sverige idag är 18 år och att det bl.a. därför kan hävdas att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör vara densamma som för andra myndiga lagöverträdare. Det finns enligt Kriminalvården emellertid anledning att framhålla att ett sådant resonemang inte har fått något direkt genomslag inom andra lagstiftningsområden, exempelvis den svenska alkoholpolitiken. Alkoholdrycker får inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år och inköpsåldern har motiverats av skyddsskäl (jfr 3 kap. 7 § alkohollagen [2010:1622] samt bl.a. SOU 1993:50 s. 118 och SOU 1994:24 s. 82). Kriminalvården anser att det framstår som inkonsekvent från samhällets sida att i lagstiftningen endast i vissa avseenden beakta myndiga ungdomars ålder och eventuella brister när det gäller utveckling och mognad.

I likhet med utredningen anser Kriminalvården, vilket närmare utvecklas nedan, att någon repressionshöjning vad avser lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år inte bör ske. Konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar när det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år blir därmed att en närmast orimlig tröskeeffekt införs i det svenska påföljdssystemet för ungdomar. Vid straffmätningen kommer det få mycket stor betydelse om lagöverträdaren har hunnit fylla 18 år. En sådan ordning medför enligt Kriminalvården en påtaglig risk för att personer under 18 år, som befinner sig i kriminella kretsar, i ökad omfattning kommer att utsättas för påverkan att begå allvarlig brottslighet eller att ta på sig skulden för ett sådant brott. Även detta talar mot att förslagen i betänkandet ska genomföras. I denna del får de uttalanden som gjordes av Påföljdsutredningen alltså anses ha giltighet och Kriminalvården ställer sig i allt väsentligt bakom den utredningens slutsatser. I betänkandet Nya påföljder anfördes bl.a. följande (SOU 2012:34, band III, s. 806).

Påföljdssystemet bör inte i något avseende innehålla kraftiga tröskeeffekter. Påföljdsbestämningen riskerar nämligen att uppfattas som godtycklig, irrationell och orättvis om små skillnader och oväsentliga omständigheter leder till stora skillnader i påföljdens ingripandegrad. Om det även fortsättningsvis ska ske en kraftig reduktion vid straffmätningen för en 17-åring, skulle det bli en orimlig tröskeeffekt att helt avstå från ungdomsreduktion för lagöverträdare som nyligen fyllt 18 år. Huruvida gärningsmannen



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402

har passerat 18-årsdagen skulle då bli avgörande för om fängelsestraffet (eller motsvarande frihetsberövande straff genom slutna ungdomsvård) skulle bli exempelvis ett eller två år.

Förslagen i betänkandet måste vidare ställas i proportion till de omfattande kostnader som uppkommer. Utredningen har, utifrån de uppgifter som Kriminalvården lämnat, konstaterat att kostnadsökningarna för Kriminalvården skulle uppgå till i vart fall 1 076 miljoner kronor. Sammantaget uppskattar utredningen kostnadsökningen av att genomföra förslagen i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år till 1,1 miljarder kronor.

Kriminalvården måste i detta sammanhang emellertid komplettera de uppgifter som lämnats till utredningen. De kostnadsberäkningar som tidigare gjorts har endast beaktat tillkommande kostnader inom anstalts- och häktesverksamheten samt inom frivården. Kriminalvården bedömer dock att ökade kostnader även kommer att uppstå för myndighetens transportverksamhet. Utifrån de siffror som tidigare presenterats när det gäller ökade volymer av antalet intagna, samt med utgångspunkt i att det i genomsnitt sker sex transporter per intagen, kan det konstateras att förslagen medför en uppskattad ökning av det totala antalet transporter med 2 844. Den årliga kostnadsökningen när det gäller Kriminalvårdens transportverksamhet bedöms uppgå till ca 27 miljoner kronor, vilket måste läggas till de uppgifter som Kriminalvården tidigare redovisat.

Ytterligare en aspekt som måste beaktas, utöver de rent ekonomiska konsekvenserna, är att Kriminalvården för närvarande har en mycket ansträngd platssituation med hög belägningsgrad i såväl anstalter som häkten. Kriminalvårdens uppfattning är att denna situation kommer att bestå under överskådlig framtid. Det får anses stå klart att utredningens förslag kommer att leda till att antalet intagna i anstalt ökar. Kriminalvården delar även utredningens bedömning att häktning kan förväntas ske i större utsträckning än idag om förslagen genomförs (s. 319). Det kan därför inte bortses från de praktiska problem som uppkommer i fråga om platstillgång. Det är högst sannolikt att förslagen kommer att medföra ett behov av utökad platskapacitet inom Kriminalvården och detta behov kan troligtvis endast tillgodoses genom nybyggnationer.

Möjligheten att placera unga intagna i tillfälliga platser exempelvis i form av dubbelbeläggning är inte en önskvärd eller långsiktig lösning. De drygt hundra ungdomsplatser som tillskapades i samband med att regeringen tilldelade Kriminalvården uppdragen om unga dömda och våldsamma klienter är redan idag för få. Förslagen i betänkandet medför att en ännu mindre andel av de intagna kommer att få ta del av den riktade ungdomssatsningen och innebär således en tydlig ambitionssänkning för Kriminalvården i arbetet med unga intagna.

Utredningen har påtalat dessa praktiska problem bl.a. i samband med att frågan om förslagens ikraftträdande har övervägts (s. 345). Med hänsyn till att det under de senaste åren har aktualiserats ett stort antal överväganden även i andra straffrättsliga och straffprocessuella frågor, som har föranlett eller kan komma att föranleda betydande konsekvenser för Kriminalvårdens verksamhet, är det mycket svårt för myndigheten att för närvarande bedöma hur behovet av platser kommer att kunna tillgodoses på sikt.



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402

Det finns enligt Kriminalvårdens mening skäl att även i detta avsnitt framhålla att syftet med de föreslagna lagändringarna, såvitt kan utläsas av regeringens direktiv, i första hand synes vara att vidta åtgärder mot organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning. Som påpekats i det särskilda yttrandet (s. 356) innebär genomförandet av en generell straffskärpning på sådant sätt som framgår av direktiven emellertid att även en mycket stor del unga som varken har kopplingar till organiserad brottslighet eller till annan allvarlig gängrelaterad brottslighet träffas av den nya lagstiftningen. Kriminalvården anser att förslagen därmed inte är proportionerliga och det får anses finnas ett antal mindre ingripande åtgärder som lämpligen bör kunna vidtas för att uppnå det beskrivna syftet.

I det särskilda yttrandet har föreslagits att det, i stället för utredningens förslag, bör införas en bestämmelse som ger domstolarna möjlighet att döma ut straff på samma villkor som gäller för lagöverträdare som fyllt 21 år i de fall åklagare kan visa att den åtalade gjort sig skyldig till allvarlig upprepad brottslighet som är kopplad till organiserad brottslighet eller annan kriminalitet förenad med gängbildning. Det bör enligt förslaget dock även fortsättningsvis föreligga ett absolut hinder mot att döma lagöverträdare under 21 år till livstids fängelse.

Kriminalvården anser att den ordning som föreslås i det särskilda yttrandet är att föredra framför utredningens förslag. Med hänsyn till behovet av att bryta utvecklingen när det gäller allvarliga brott som kan kopplas till organiserad brottslighet och gängkriminalitet framstår förslaget enligt Kriminalvårdens mening som väl avvägt.

När det särskilt gäller den av regeringen beskrivna problematiken om unga lagöverträdares deltagande i exempelvis organiserad brottslighet anser Kriminalvården dessutom att det redan finns utrymme i lagstiftningen för att hantera sådana frågor. Det kan exempelvis övervägas om sådana nu nämnda faktorer i större utsträckning ska beaktas som försvårande omständigheter vid straffmätningen i enlighet med vad som anges i 29 kap. 2 § brottsbalken (se bl.a. punkterna 5 och 6).

Avslutningsvis noteras att utredningen har bedömt att möjligheten att beakta begränsad utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga enligt bestämmelsen i 29 kap. 3 § brottsbalken kommer att åberopas och tillämpas av domstolarna i fler fall när det schabloniserade beaktandet av ålder för lagöverträdare i åldern 18–20 år upphör (s. 274). Kriminalvården är emellertid inte övertygad om detta. Utgångspunkten är nämligen att bestämmelsen inte är generellt tillämplig så snart yngre personer har begått brott. Sådana omständigheter ska i stället beaktas först när det konstaterats en avvikelse från vad som får anses vara normalt för, med den tilltalade, jämförbara personer. Det kan således ifrågasättas om det – efter att ungdomsreduktionen avskaffats – i större utsträckning än vad som nu är fallet kommer kunna konstateras att en ung lagöverträdare har brister i förhållande till andra personer i samma ålder, och således även om möjligheten att beakta detta som en förmildrande omständighet kommer att tillämpas i större omfattning.



REMISSVAR

Datum
2019-05-13Vårt diarienummer
2019-4402*Lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år*

Som ovan nämnts anser Kriminalvården att den tröskeeffekt som förväntas uppkomma i och med utredningens förslag vad avser lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år är mycket problematisk. Det finns uppenbara risker att påföljdssystemet för unga lagöverträdare, på grund av tröskeeffekten, kan komma att upplevas som djupt orättvist. Kriminalvården kan emellertid inte, utifrån det resonemang som förts i föregående avsnitt, komma till någon annan slutsats än vad utredningen gör när det gäller behovet av lagstiftningsåtgärder avseende lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Kriminalvården anser således att det saknas tillräckliga skäl för att införa en annan ordning än den som förordas genom alternativ 1 i betänkandet och instämmer även i vad utredningen anfört om att det inte framstår som försvarbart att genomföra repressionshöjningar för denna ålderskategori – som vid tidpunkten för brottet fortfarande var barn i lagens mening – om det enda syftet är att motverka att det uppstår tröskeeffekter (jfr bl.a. s. 260).

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Nils Öberg efter föredragning av verksjuristen Henrik Holmström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit anstalts- och häktesdirektören Hanna Jarl och chefsjuristen Elisabeth Lager.

Nils Öberg

Henrik Holmström