

Slopad straffrabatt för unga myndiga

Betänkande av Ungdomsreduktionsutredningen

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:85

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24881-2

ISSN 0375-250X

Till chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år i syfte att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare. I uppdraget ingick också att överväga olika modeller för straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år (dir. 2017:122).

Som särskild utredare förordnades samma dag dåvarande lagmannen i Södertörns tingsrätt, numera riksåklagaren, Petra Lundh.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 11 januari 2018 polisinspektören och verksamhetsspecialisten vid Polismyndigheten Kerstin Dejemyr, verksjuristen vid Statens institutionsstyrelse Karin Ellingsen, kanslirådet Jenny Engvall, verksjuristen vid Kriminalvården Per Henrik Hedbrant, advokaten Bengt Ivarsson, vice överåklagaren Peter Lundkvist, kanslirådet Jonas Rydström, dåvarande hovrättsrådet, numera kanslichefen vid Domarnämnden, Karin Sandahl, enhetschefen vid Brottsförebyggande rådet David Shannon, professorn i straffrätt vid Uppsala universitet Magnus Ulväng och chefsrådmannen i Helsingborgs tingsrätt Margita Åhsberg.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 13 december 2017 hovrättsassessorn Thomas Pettersson.

Utredningen har antagit namnet Ungdomsreduktionsutredningen (Ju 2017:15).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Slopad straffrabatt för unga myndiga* (SOU 2018:85). Experterna har ställt sig bakom huvuddragen i utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form. Experterna Bengt Ivarsson och Magnus Ulväng har avgett ett särskilt yttrande, som i huvudsak tar sikte på den i direktiven angivna inriktningen för utredningens arbete. Det särskilda yttrandet fogas till betänkandet.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i december 2018

Petra Lundh

/Thomas Pettersson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag	33
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	33
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	38
2 Utredningens uppdrag och arbete	41
2.1 Utredningens uppdrag.....	41
2.2 Utredningens arbete	42
2.3 Betänkandets disposition.....	43
3 Tidigare överväganden	45
3.1 Inledning.....	45
3.1.1 Straffsystemets olika nivåer	45
3.1.2 Bestraffningsideologier	45
3.1.3 Den fortsatta framställningen.....	47
3.2 Före brottsbalken.....	47
3.2.1 1734 års missgärningsbalk.....	47
3.2.2 1864 års strafflag.....	49
3.2.3 Thyréns utkast till strafflag och Strafflagskommissionen	51
3.2.4 Schlyters reformprogram och Strafflagberedningen	54

3.3	Brottsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	55
3.3.1	1962 års brottsbalk.....	55
3.3.2	Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	60
3.4	Bakgrunden till 1980-talets reformarbete	61
3.4.1	Ifrågasatt behandlingsoptimism.....	61
3.4.2	Lagändringar i början av 1980-talet.....	62
3.5	Fängelsestraffkommittén (1979–1986)	64
3.5.1	Direktiv.....	64
3.5.2	Fängelsestraffkommitténs förslag.....	65
3.5.3	Följder av förslagen.....	68
3.6	Påföljdsutredningen (1990–1991)	69
3.7	Ungdomsbrottskommittén (1990–1993)	70
3.7.1	Direktiv.....	70
3.7.2	Ungdomsbrottskommitténs förslag	70
3.7.3	Följder av förslagen.....	74
3.8	Straffsystemkommittén (1992–1995)	75
3.8.1	Direktiv.....	75
3.8.2	Straffsystemkommitténs förslag	75
3.8.3	Följder av förslagen.....	77
3.9	Justitiedepartementets promemoria om påföljder för unga lagöverträdare (1997)	77
3.9.1	Förslagen i promemorian.....	77
3.9.2	Följder av förslagen.....	78
3.10	Psykansvarskommittén (1999–2002)	82
3.10.1	Direktiv.....	82
3.10.2	Psykansvarskommitténs förslag.....	82
3.10.3	Följder av förslagen.....	83
3.11	Ungdomsbrottsutredningen (2002–2004)	83
3.11.1	Direktiv.....	83
3.11.2	Ungdomsbrottsutredningens förslag.....	84
3.11.3	Följder av förslagen.....	88

3.12	Straffnivåutredningen (2007–2008)	90
3.12.1	Direktiv	90
3.12.2	Straffnivåutredningens förslag.....	91
3.12.3	Följder av förslagen	92
3.13	Psykiatrilagsutredningen (2008–2012)	97
3.13.1	Direktiv	97
3.13.2	Psykiatrilagsutredningens förslag.....	97
3.13.3	Följder av förslagen	98
3.14	Påföljdsutredningen (2009–2012).....	98
3.14.1	Direktiv	98
3.14.2	Påföljdsutredningens förslag	99
3.14.3	Följder av förslagen	110
3.15	Utredningen om nya ungdomspåföljder (2016–2017)	111
3.15.1	Uppdrag	111
3.15.2	Utredarens förslag	113
3.15.3	Följder av förslagen	115
4	Det nuvarande systemet	117
4.1	Inledning.....	117
4.2	Påföljdssystemet	117
4.2.1	Påföljdssystemets struktur.....	117
4.2.2	Något om de påföljder som kan tillämpas på både vuxna och unga lagöverträdare	118
4.2.3	Straffvärdet som utgångspunkt för påföljdsbestämningen.....	121
4.2.4	Förhållandet mellan påföljdsval och straffmätning	124
4.2.5	Straffmätning för unga lagöverträdare	129
4.2.6	Val av påföljd för unga lagöverträdare.....	133
4.3	Processuella regler om unga lagöverträdare	142
4.3.1	Lagöverträdare under 15 år	142
4.3.2	Åtalade eller misstänkta i åldern 15–20 år.....	143
4.3.3	Åldersbedömningar	150

5	Internationell utblick.....	151
5.1	Inledning.....	151
5.2	Danmark.....	152
5.2.1	Allmänt.....	152
5.2.2	Unga lagöverträdare.....	154
5.3	Finland.....	156
5.3.1	Allmänt.....	156
5.3.2	Unga lagöverträdare.....	157
5.4	Island.....	160
5.4.1	Allmänt.....	160
5.4.2	Unga lagöverträdare.....	162
5.5	Norge.....	164
5.5.1	Allmänt.....	164
5.5.2	Unga lagöverträdare.....	166
5.6	Tyskland.....	169
5.6.1	Allmänt.....	169
5.6.2	Unga lagöverträdare.....	172
5.7	Slutsatser av vår genomgång.....	174
6	Ungdomspåföljder, hjärnforskning och ungdomsbrottslighet	177
6.1	Inledning.....	177
6.2	Påföljder för unga lagöverträdare	178
6.2.1	Särskilda ungdomspåföljder och vuxenpåföljder.....	178
6.2.2	Särskilt om livstids fängelse.....	182
6.3	Forskningsläget inom psykologin och neurologin.....	183
6.3.1	Förhållandet mellan straffrätten och de psykologiska och neurologiska vetenskaperna....	183
6.3.2	Psykologisk forskning.....	185
6.3.3	Neurologisk forskning.....	186

6.4	Ungdomsbrottslighetens utveckling	189
6.4.1	Antalet unga som misstänks och lagförs för brott har gått ned.....	189
6.4.2	Minskat antal lagförda i de flesta kategorier av brottstyper.....	191
6.4.3	Har ungdomars brottslighet blivit grövre?	193
6.4.4	Andra undersökningar visar samma mönster	197
6.5	Slutsatser utifrån vår genomgång av statistik och forskningsresultat	198
7	Utgångspunkter för en reform	201
7.1	Inledning.....	201
7.2	Allmänna utgångspunkter i fråga om straffsystemet.....	202
7.2.1	Påföljdssystemets ideologiska grunder	202
7.2.2	Rationalitet och straffrätt.....	204
7.2.3	Repressionshöjningar medför problem.....	207
7.2.4	Det behövs samlade åtgärder mot brottsligheten.....	209
7.3	Förtjänstbegreppets beståndsdelar och straffvärdebegreppets avgränsning i tiden.....	210
7.3.1	Principerna om proportionalitet och ekvivalens	210
7.3.2	Det tidsmässigt avgränsade skuldbegreppet	211
7.4	Skälen för att särbehandla unga lagöverträdare.....	218
7.5	Tröskeeffekter är orättvisa men kan vara nödvändiga.....	220
7.5.1	Tröskeeffekten i det nuvarande systemet	220
7.5.2	En tröskeeffekt vid 18 års ålder?	224
7.6	Det bör finnas fortsatta möjligheter att beakta begränsad utveckling och erfarenhet	227
8	Ändrade bestämmelser om straffmätning för unga	229
8.1	Inledning.....	229
8.2	Straffmätningen för lagöverträdare i åldern 18–20 år	230
8.2.1	De bestämmelser som berörs.....	230

8.2.2	Tillämpningsområdet för bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion vid straffmätningen ändras	231
8.2.3	Bestämmelsen om skärpt straffskala vid återfall i brott ändras	233
8.2.4	Preskription.....	238
8.3	Straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år	239
8.3.1	Olika modeller för s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år.....	239
8.3.2	Ingen repressionshöjning för lagöverträdare som är 15–17 år.....	259
8.3.3	Den fortsatta s.k. ungdomsreduktionen för 15–17-åriga lagöverträdare ska framgå av lagtext	262
8.4	En fortsatt möjlighet att beakta begränsad utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga.....	270
9	Valet av påföljd.....	277
9.1	Inledning	277
9.2	Påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år.....	277
9.2.1	De bestämmelser som berörs	277
9.2.2	Kravet på särskilda skäl för fängelse för lagöverträdare i åldern 18–20 år tas bort.....	278
9.2.3	Tillämpningsområdet för de särskilda ungdomspåföljderna ändras.....	279
9.2.4	Vad innebär förslagen i fråga om påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år?.....	283
9.3	Påföljdsval för lagöverträdare i åldern 15–17 år.....	290
9.3.1	Resonemang utifrån olika modeller	290
9.3.2	En alternativ lösning med utvidgade tillämpningsområden för ungdomspåföljder.....	300
10	Processuella frågor.....	309
10.1	Inledning.....	309

10.2	Bestämmelserna i LUL	309
10.2.1	Särreglering i LUL som berör lagöverträdare i åldern 18–20 år	309
10.2.2	Vi föreslår ändrade bestämmelser i LUL	310
10.3	Häktning, anhållande och andra processuella tvångsmedel	316
11	Konsekvenser av utredningens förslag.....	321
11.1	Inledning.....	321
11.2	Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar	323
11.3	Innebörden av våra förslag	324
11.3.1	Lagöverträdare i åldern 18–20 år.....	324
11.3.2	Lagöverträdare i åldern 15–17 år.....	326
11.4	De som berörs av våra förslag	327
11.5	Ekonomiska konsekvenser	329
11.5.1	Våra frågeställningar.....	329
11.5.2	Slopandet av den s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år leder till ökade kostnader för staten	330
11.5.3	De ekonomiska konsekvenserna avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år beror på vilken av de presenterade modellerna som väljs...	336
11.5.4	Finansiering av våra förslag.....	341
11.6	Övriga konsekvenser	342
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	345
12.1	Ikraftträdande	345
12.2	Övergångsbestämmelser.....	346
13	Författningskommentar	347
13.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	347

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	352
--	-----

Särskilt yttrande..... 355

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:122.....	359
Bilaga 2	Unga som begått brott med livstids fängelse i straffskalan.....	367
Bilaga 3	Förfrågan angående ekonomiska konsekvenser av skärpta påföljdsbestämmelser för lagöverträdare i åldern 15–20 år.....	375

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Vi har haft i uppdrag att överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år i syfte att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare.

I fråga om *straffmätning* har uppdraget varit att

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen,
- analysera konsekvenserna av en sådan ordning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och mot den bakgrunden överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna ske samt bedöma behovet av följdändringar, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

I fråga om *påföljdsval* har vårt uppdrag varit att

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid påföljdsvalet och i processuellt hänseende, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Vi har alltså inte haft i uppdrag att överväga *om* den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen av lagöverträdare i åldern 18–20 år ska upphöra, utan att överväga och föreslå *hur* ett avskaffande

av särbehandlingen kan genomföras beträffande denna åldersgrupp. I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år har uppdraget formulerats mer öppet. Avseende den åldersgruppen har uppgiften varit att presentera och överväga olika modeller. (Våra direktiv återfinns i bilaga 1.)

Internationell utblick

Som en bakgrund till våra överväganden har vi tagit del av vad som gäller i fråga om särbehandling av unga lagöverträdare i Danmark, Finland, Island, Norge och Tyskland. I alla dessa länder finns det uttryckliga bestämmelser om särbehandling av de allra yngsta lagöverträdarna, även om sättet för särbehandling varierar mellan länderna.

Även i fråga om lagöverträdare som har fyllt 18 år varierar regelverkens utformning. I *finsk rätt* särbehandlas lagöverträdare i åldern 18–20 år såväl vid påföljdsvalet som i fråga om villkorlig frigivning. Motsvarande gäller enligt *isländsk rätt*. Även *tysk rätt* ger utrymme för särbehandling av lagöverträdare i denna åldersgrupp. I *dansk rätt* finns däremot inte någon bestämmelse om särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år vid påföljdsbestämningen. Samtidigt kan ålder under 21 år vara skäl för villkorlig frigivning, enligt den danska rätten, vilket i praktiken innebär en nedsättning av det faktiska straffet med en tredjedel eller hälften av det utdömda straffet. Även i *norsk rätt* saknas uttryckliga bestämmelser om lagöverträdare i åldern 18–20 år men där anses låg ålder vara en generell faktor som beaktas vid påföljdsbestämningen.

Slutsatsen i denna del är att lagöverträdare i såväl åldersgruppen 15–17 år som åldersgruppen 18–20 år särbehandlas i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen och/eller i fråga om villkorlig frigivning i de länder som har varit föremål för denna genomgång, med reservation för att det inte går att slå fast exakt vid vilken ålder som beaktandet av låg ålder upphör enligt det norska synsättet.

Ungdomspåföljder, hjärnforskning och ungdomsbrottslighet

Som en bakgrund till våra överbegagnanden har vi också undersökt hur olika påföljder har tillämpats i fråga om unga lagöverträdare under de senaste åren, hur det psykologiska och neurologiska forskningsläget av relevans för frågor om påföljder för unga ser ut och hur ungdomsbrottsligheten har utvecklats under senare tid.

Till att börja med konstaterar vi att det finns en viss, om än begränsad, *korsvis tillämpning* av de särskilda ungdomspåföljderna och påföljder som är avsedda för vuxna. Det förekommer att lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till exempelvis fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn samtidigt som det förekommer att lagöverträdare som är 18 år eller äldre döms till exempelvis ungdomsvård. I denna del konstaterar vi vidare att domstolarna i några domar under 2017 har diskuterat straffvärden motsvarande *livstids fängelse* för tilltalade som begått brott i åldern 18–20 år i mål där påföljden har bestämts till fängelse på viss tid. Slopåd s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 18–20 år kan därför förväntas leda till ytterligare någon livstidsdom eller några livstidsdomar varje år.

Av den *psykologiska* forskning som finns på området framgår att människor uppnår social och emotionell mognad först i 19–21-årsåldern och att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder. Den *neurologiska* forskningen – som ger stöd åt de psykologiska forskningsresultaten – talar för att hjärnan är fullt utvecklad först i 25-årsåldern.

När det kommer till *ungdomsbrottslighetens utveckling* talar tillgänglig statistik för att ungdomsbrottsligheten minskar och att den trenden – i huvudsak – gäller även när enskilda allvarliga brottstyper eller klasser av brottstyper studeras.

Mot denna bakgrund drar vi slutsatsen att det inte finns något empiriskt, eller erfarenhetsbaserat, stöd för skärpta påföljder för unga lagöverträdare.

Utgångspunkter för en reform

Våra överväganden och förslag bygger på följande allmänna utgångspunkter:

- Påföljdens stränghet ska stå i proportion till *brottets allvar*.
- Den allmänna repressionsnivån ska inte vara högre än nödvändigt. Detta följer av principerna om *framåtblickande proportionalitet* och *humanitet*. Även en mindre generell straffskärpning kräver rationell argumentation och vägande sakskaäl.
- Rationellt beslutsfattande i fråga om påföljder kräver att den s.k. *konformitetsprincipen* och den s.k. *skuldprincipen* beaktas. Endast den som vid gärningstillfället kunde rätta sig efter strafflagen – och begick gärningen med uppsåt eller av oaktsamhet – får dömas till ansvar. Dessa principer är relevanta även i fråga om vilken *påföljd* som bör utdömas för ett brott. *Graden* av skuld påverkar *graden* av klandervärdhet, vilken ska återspeglas i straffvärdet.
- Ett ökat bruk av fängelsestraff kan vara *kontraproduktivt* genom att det motverkar de dömdas återanpassning i samhället. Fängelsestraff kan leda till att lagöverträdare fostras in i en kriminell livsstil och därmed en ökad återfallsrisk. Vidare finns det en risk för att repressionshöjningar leder till en s.k. *repressionsspiral* med återkommande krav på skärpningar. En utgångspunkt är därför att en mer långtgående repressionshöjning än den som uppdraget kräver bör genomföras endast om det finns starka skäl för en sådan.
- För att motverka brottsligheten krävs *brottsförebyggande åtgärder* i vidsträckt mening, exempelvis åtgärder inom bl.a. utbildningsväsendet, arbetslivet samt social- och hälsovården eller konkreta åtgärder i form av t.ex. stöldskydd av egendom. Vidare är det viktigt att *de brottsutredande myndigheternas verksamhet* är effektiv så att en så stor del av brotten som möjligt upptäcks, utreds och kan leda till fällande dom. Våra förslag måste ses i ljuset av behovet av åtgärder på områden utanför straffrätten.
- Vad gärningspersonen har gjort *efter gärningen* påverkar inte straffvärdet och detsamma gäller, något förenklat, omständigheter *före gärningen*. Påföljdssystemets fokus på tidpunkten – eller tiden – för gärningen brukar beskrivas på så sätt att skuldbegreppet är

episodiskt. Samtidigt talar förekomsten av bestämmelser om brotts-externa faktorer för att det finns ett behov av att kunna beakta faktorer som ligger utanför själva gärningen. Det är en begreppslig fråga vilka faktorer som ska ingå i bedömningen av straffvärdet. Ett s.k. billighetsskäl, t.ex. att den tilltalade har försökt att avhjälpa brottets skadliga effekter, eller gärningspersonens ungdom skulle kunna sägas innebära lägre grad av skuld och lägre grad av klandervärdhet. Innebörden av bestämmelser om beaktande av gärningspersonens ungdom vid påföljdsbestämningen måste alltså inte med nödvändighet beskrivas på så sätt att han eller hon får en ”rabatt” eller ”reduktion”. Bestämmelserna kan i stället sägas syfta till att *korrigera* straffvärdet, så att gärningspersonen inte får en mer ingripande påföljd än vad han eller hon *förtjänar*.

- Särbehandling av unga lagöverträdare kan på ett övergripande plan förklaras med att unga personer typiskt sett har en *outvecklad ansvarsförmåga*, att unga typiskt sett är mer *psykologiskt känsliga för bestraffning* än vuxna och att samhället bör visa *tolerans* för den unges mognadsprocess. Vidare måste beaktas att Barnkonventionen beträffande personer under 18 år uppställer krav på ett beaktande av barnets bästa och på att det ska finnas lagar särskilt anpassade för barn.
- Det finns ett intresse av att undvika *tröskeeffekter* i påföljdssystemet. Samtidigt skulle alla tänkbara former av utjämning av en tröskeeffekt vid 18 års ålder innebära att enskilda barn i åldern 15–17 år skulle få strängare straff utan att det skulle kunna förväntas leda till vare sig minskad brottslighet på ett allmänt plan eller bättre möjligheter till återanpassning i samhället för de enskilda barnen. En repressionshöjning för barn i ett visst åldersspann utan några förväntade positiva konkreta konsekvenser är inte önskvärd. Intresset av att minimera tröskeeffekter kan inte ensamt motivera långtgående repressionshöjningar.
- Barn och unga vuxna har ofta lägre grad, än äldre vuxna personer, av sådana förmågor som typiskt sett är kopplade till *möjligheten att ta ansvar för sina handlingar* ända upp i 23–25-årsåldern. Graden av sådana förmågor kan variera från individ till individ. Eftersom lägre grad av utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga innebär att den tilltalade har mindre grad av skuld i en gärning är

det viktigt att sådana faktorer även fortsättningsvis kan beaktas på individnivå.

Ändrade bestämmelser om straffmätning för unga

När det gäller *lagöverträdare i åldern 18–20 år* föreslår vi att den s.k. ungdomsreduktionen, som regleras i 29 kap. 7 § brottsbalken och som i dag gäller för lagöverträdare under 21 år, framöver ska gälla för den som har begått brott innan han eller hon har fyllt 18 år. Som en följd av detta föreslås att bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken – som handlar om att straffskalan i vissa fall kan utvidgas uppåt på grund av återfall i förhållande till brott som den tilltalade begått från och med 21 års ålder – ska ändras så att återfall i förhållande till brott som begåtts från och med 18 års ålder kan beaktas. Ytterligare en följdändring föreslås i 35 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, så att bortfallande av påföljd (preskription) för mord och de övriga allvarliga brottstyper som räknas upp i samma paragraf ska ske endast om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet.

I fråga om *lagöverträdare i åldern 15–17 år* diskuterar vi fyra olika modeller:

1. Alternativ 1 innebär att nuvarande reglering ska fortsätta att gälla och fortsätta att tillämpas på samma sätt som i dag beträffande lagöverträdare i åldern 15–17 år. Det innebär i sin tur att det tillkommer en tröskeffekt vid 18 års ålder i och med att den s.k. ungdomsreduktionen för 18-åriga lagöverträdare ska upphöra.
2. Alternativ 2 innebär att den nuvarande s.k. ungdomsreduktionen för 15-åriga lagöverträdare ska fortsätta att gälla men att den s.k. reduktionen ska avta i snabbare takt än i dag – och alltså vara mindre än i dag för lagöverträdare som är äldre än 15 år men yngre än 18 år – för att gå mot noll vid 18 års ålder. En tröskeffekt – såvitt avser straffmätning – skulle på det sättet kunna undvikas. Samtidigt kräver modellen strängare påföljder för 15–17-åriga lagöverträdare utan att det finns några andra skäl för det än att tröskeffekten motverkas.

3. Alternativ 3 innebär att 15–17-åriga lagöverträdare skulle ta över den plats i systemet som 18–20-åriga lagöverträdare har i dag. Även alternativ 3 skulle alltså kunna eliminera tröskeleffekten vid 18 års ålder. Samtidigt skulle tröskeln vid 15 års ålder (den s.k. straffmyndighetsåldern) bli större än i dag och liksom alternativ 2 kräver alternativ 3 strängare påföljder för 15–17-åriga lagöverträdare utan att det finns andra skäl för det än att tröskeleffekten motverkas.
4. Alternativ 4 innebär att en viss tröskeleffekt tillåts vid 18 års ålder. Det medför att den s.k. reduktionen i åldersspannet 15–17 år inte behöver avta lika hastigt som med alternativ 2. Alternativ 4 framstår alltså som ett slags kompromiss. Samtidigt kan konstateras att även denna modell kräver skärpta påföljder för 15–17-åriga lagöverträdare utan att det finns andra skäl för det än att tröskel-effekten motverkas.

Vi anser att intresset av att undvika en tröskeleffekt vid 18 års ålder inte är så starkt att repressionshöjningar för åldersgruppen 15–17 år bör genomföras med mindre än att det också finns andra skäl för det än att tröskeleffekten motverkas. Eftersom sådana skäl saknas förespråkar vi alternativ 1. Till detta kommer att alternativ 2–4, med sina höjda s.k. straffmättningsvärden för 15–17-åriga lagöverträdare, kan antas leda till att strängare typer av påföljder kommer att tillämpas vid mindre allvarliga brott jämfört med i dag. Domstolarnas praxis i fråga om de särskilda ungdomspåföljderna kan därmed behöva frångås, vilket kan leda till praktiska problem i rättstillämpningen.

Vi föreslår att 29 kap. 7 § brottsbalken kompletteras med en bestämmelse som – genom att dra upp den yttre ramen för den s.k. reduktionen – indikerar att paragrafen i fråga om 15–17-åriga lagöverträdare ska fortsätta att tillämpas på samma sätt som i dag, dvs. att lagöverträdare i åldern 15–17 år som utgångspunkt inte ska kunna dömas till strängare påföljd än vad som motsvarar hälften av straffvärdet. Om någon av de andra modellerna ska väljas, förespråkar vi i andra hand alternativ 4.

Valet av påföljd

Den grundläggande bestämmelsen om påföljdsval för unga lagöverträdare finns i 30 kap. 5 § brottsbalken. I paragrafens första och andra stycke anges att det krävs *synnerliga skäl* respektive *särskilda skäl* för att döma 15–17-åriga respektive 18–20-åriga lagöverträdare till fängelse.

Vi föreslår att 30 kap. 5 § brottsbalken ska ändras på så sätt att dess andra stycke – om att det krävs särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldern 18–20 år till fängelse – tas bort. Följdändringar till den föreslagna ändringen i 30 kap. 5 § brottsbalken föreslås i bestämmelserna i 32 kap. brottsbalken om tillämpningsområdena för påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst.

I linje med våra överväganden i fråga om straffmätning för *lagöverträdare i åldern 15–17 år* bedömer vi att bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket brottsbalken, om val av påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år, inte bör ändras. Vi konstaterar att vägen till fängelse och andra påföljder avsedda för vuxna lagöverträdare skulle bli kortare om något av alternativen 2–4 skulle väljas. Vi gör även i denna del bedömningen att påföljderna för denna åldersgrupp inte bör skärpas om det, utöver intresset av att motverka en tröskeffekt vid 18 års ålder, inte kan motiveras av vare sig rättvise- eller konsekvensskäl.

Om alternativ 2–4 skulle väljas, skulle ett sätt för att motverka en alltför kort väg till fängelse och andra vuxenpåföljder kunna vara att samtidigt utvidga tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna, exempelvis genom att höja det maximala antalet timmar ungdomstjänst. Ungdomspåföljder skulle i så fall kunna tillämpas vid högre s.k. straffmättningsvärden än i dag. Samtidigt konstaterar vi att det finns praktiska problem med sådana lösningar. Fortsatta överväganden om att ändra de särskilda ungdomspåföljdernas tillämpningsområden skulle kräva biträde av bl.a. medicinsk och psykologisk expertis.

Processuella frågor

En del av vårt uppdrag är att avskaffa all straffprocessuell särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år. Vi föreslår därför att de bestämmelser i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare som innebär att inte bara 15–17-åriga lagöverträdare

utan också 18–20-åriga lagöverträdare särbehandlas ska ändras så att lagen framöver gäller bara 15–17-åriga lagöverträdare.

Vi gör bedömningen att strängare påföljder för lagöverträdare i åldern 18–20 år kommer att medföra ökad tillämpning av häktning, anhållande och andra processuella tvångsmedel inom denna åldersgrupp.

Konsekvenser av utredningens förslag m.m.

De som i praktiken berörs närmast av våra överväganden och förslag är lagöverträdare i åldern 15–20 år. Vidare berör övervägandena och förslagen domstolar, åklagare, målsägande och offentliga försvarare samt frivården och socialtjänsten. När det särskilt gäller *ekonomiska konsekvenser* berör övervägandena och förslagen i första hand Kriminalvården (inklusive frivården), Statens institutionsstyrelse och kommunerna samt den del av statskassan som motsvarar det allmännas intäkter av dagsböter.

Baserat på bl.a. uppgifter från Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse bedömer vi att ett genomförande av utredningens förslag i fråga om *lagöverträdare i åldern 18–20 år* kommer att leda till ökade årliga kostnader för staten med omkring 1,1 miljarder kronor.

Vår i första hand förespråkade modell beträffande *lagöverträdare i åldern 15–17 år* (alternativ 1) är kostnadsneutral. Skulle i stället alternativ 2 eller 4 eller alternativ 3 väljas, skulle de leda till ytterligare kostnadsökningar för staten med omkring 0,2 miljarder kronor respektive 0,8 miljarder kronor.

Finansieringen av förslagen bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

De föreslagna ändringarna i lag kan träda i kraft den 1 juli 2020 och det krävs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Summary

Remit of the Inquiry

We have had the remit of considering and proposing amendments to the special treatment in criminal law of offenders in the 18–20 age group in order to bring the determination of sanctions for this age group into line with that for other adult offenders.

As regards the *determination of penalties* our remit has been to:

- consider and propose how to design a system that means that offenders in the 18–20 age group are treated like other adult offenders in sentencing;
- analyse the consequences of such a system for offenders in the 15–17 age group and consider, against that background, various models for how the sentencing of offenders in the 15–17 age group can be arranged and assess the need for consequential amendments; and
- present the legislative proposals needed.

As regards *the choice of sanction* our remit has been to:

- consider and propose how to design a system that means that offenders in the 18–20 age group are treated like other adult offenders in the choice of sanction and in procedural terms; and
- present the legislative proposals needed.

So we have not had the remit of considering *whether* the special treatment of offenders aged 18–20 years in penal law and criminal procedure should cease but only of considering and proposing *how* an abolition of this special treatment can be put into effect as regards this age group. In the case of offenders aged 15–17 years our remit

has been formulated in a more open way. As regards this age group, our task has been to present and consider various models. (Our terms of reference are in annex 1.)

International perspective

As background to our deliberations we have studied the position regarding special treatment of young offenders in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Germany. All these countries have explicit provisions about special treatment of the very youngest offenders, even though the form of special treatment varies between these countries.

The design of their regulatory systems also varies regarding offenders who have attained 18 years. In *Finnish law* offenders aged 18–20 are given special treatment both in the choice of sanction and regarding conditional release. The same applies under *Icelandic law*. *German law* also provides scope for special treatment of offenders in this age group. In contrast, *Danish law* does not contain any provision on special treatment of offenders aged 18–20 in determining sanctions. At the same time, being under 21 years can be a reason for conditional release under Danish law, which means, in practice, a reduction of the actual penalty by a third or half of the penalty imposed. *Norwegian law* does not contain explicit provisions about offenders aged 18–20 either; but their low age is considered to be a general factor to be taken into account in sanction determination.

The conclusion of this overview is that offenders in both the 15–17 age group and the 18–20 age group are given special – more lenient – treatment in the determination of sanctions and/or regarding conditional release in the countries covered by this review, with the proviso that it is not possible to determine the exact age at which the consideration of low age ends according to the Norwegian perspective.

Sanctions for young persons, brain research and youth crime

As background to our deliberations we have also examined how different sanctions have been applied regarding young offenders in recent years, what the state of psychological and neurological research of relevance for questions of sanctions for young people is like and how youth crime has developed in recent years.

To begin with, we can see that there is some, albeit limited, *cross application* of the special youth sanctions and sanctions intended for adults. There are instances of offenders aged 15–17 being sentenced to, for example, imprisonment, a conditional sentence and probation at the same time as there are instances of offenders aged 18 or older being sentenced to, for example, youth care. Here we can also see that in some judgments in 2017 the courts have discussed penal values¹ corresponding to *imprisonment for life* for defendants who have committed offences when aged 18–20 in cases where the sanction has been set at imprisonment for a fixed term. The abolition of what is called the ‘youth reduction’ for offenders aged 18–20 can therefore be expected to lead to one or a few more life sentences each year.

The *psychological* research done in this area shows that people do not attain social and emotional maturity until the age of 19–21 and that the capacity for self-control is not fully developed until between the ages of 23 and 25. The *neurological* research – which provides support for the psychological research results – indicates that the brain is not fully developed until the age of 25.

When it comes to the *development of youth crime* the available statistics indicate that youth crime is decreasing and that – in the main – this trend also applies when individual serious types of offences or classes of types of offences are studied.

Against this background we draw the conclusion that there is no empirical, or experience-based, support for tougher sanctions for young offenders.

¹ In principle penal value (straffvärde) is a function of the harmfulness of the conduct and the culpability manifested in the conduct.

Starting points for a reform

Our deliberations and proposals are based on the following general starting points:

- The severity of the sanction should be proportionate to the seriousness of the offence.
- The general level of repression should not be higher than necessary. This follows from the principles of forward-looking proportionality and humanity. A less general tightening of penalties also requires rational arguments and weighty substantive reasons.
- Rational decision-making regarding sanction requires that the 'conformity principle' and the 'guilt principle' are taken into account. Only a person who was able at the time of the act to comply with the penal law – and committed the act with intent or out of negligence – may be found guilty. These principles are also relevant for the question of what sanction should be imposed for an offence. The degree of guilt also affects the degree of reprehensibility, which should also be reflected in the penal value.
- Greater use of imprisonment can be counterproductive since it works against the social rehabilitation of the sentenced person. Imprisonment can lead to offenders being inducted into a criminal lifestyle and therefore to a greater risk of reoffending. There is also a risk of increases in repression leading to a 'spiral of repression' with recurring demands for more severe sanctions. One starting point is therefore that more far-reaching repression than is required by our remit should only be put into effect if there are strong reasons for it.
- Countering criminal activity requires crime-prevention measures in a broad sense, measures in, for instance, areas including education, working life and social and health care or specific measures in the form of theft protection devices for property, for example. It is also important that the activities of the criminal investigation authorities are effective so that as large a portion of offences as possible is detected, investigated and can lead to convictions. Our proposals must be viewed in the light of the need for measures in areas outside penal law.

- What a perpetrator has done after the act does not affect its penal value and the same applies, with some simplification, to circumstances before the act. The focus of the system of sanctions on the point in time – or the time – of the act is usually described by saying that the concept of guilt is episodic. At the same time, the existence of provisions about factors external to the offence indicates that there is a need to be able to take account of factors located outside the act itself. Which factors are to be included in an assessment of penal value is a conceptual matter. A ‘reason of fairness’ – for example that the defendant has tried to alleviate the harmful effects of the offence – or the youth of the perpetrator could be said to mean a lower degree of guilt and a lower degree of reprehensibility. So, the meaning of provisions on taking account of the youth of the perpetrator when determining the sanction does not necessarily have to be described by saying that the person concerned has been given a ‘discount’ or ‘reduction’. The provisions can, instead, be said to intended to correct the penal value, so that the perpetrator is not given a more intrusive penalty than they deserve.
- At a general level the special treatment of young offenders can be explained in terms of young people typically having an undeveloped capacity to take responsibility and of young people typically being more psychologically sensitive to punishment than adults and by saying that society should show tolerance for the young person’s process of maturing. Account must also be taken of the fact that, in the case of people under the age of 18, the Convention on the Rights of the Child requires account to be taken of the best interests of the child and there to be laws that are specially adapted to children.
- There is an interest of avoiding threshold effects in the system of sanctions. At the same time, all conceivable forms of levelling out of the threshold effect at the age of 18 would mean that individual children aged 15–17 would be given more severe sentences without any expectation that this will lead either to less crime at a general level or to better social rehabilitation of the individual child. An increase in repression of children in a particular age range without an expectation of any positive concrete consequences is not desirable. By itself, the interest of minimising

threshold effects cannot justify far-reaching increases in repression.

- Children and young adults often have a lower degree, than older adults, of abilities that are linked to the possibility of taking responsibility for their actions all the way up to the age of 23–25. The degree of such abilities can vary from person to person. Since a lower degree of development, experience or judgement means that the defendant has a lower degree of guilt in an act, it is important for it still to be possible to take account of such factors at the level of the individual.

Amended provisions on determination of penalties for young persons

In the case of *offenders aged 18–20* we propose that the ‘youth reduction’, which is regulated in Chapter 29, Section 7 of the Penal Code and that currently applies to offenders under the age of 21, should apply in the future to a person who has committed an offence before attaining the age of 18. As a consequence of this we propose amending the provision in Chapter 26, Section 3, second paragraph of the Penal Code – which is about it being possible to extend the scale of penalties upwards in certain cases on account of reoffending in relation to an offence committed by the defendant as of the age of 21 – so that reoffending in relation to offences committed as of the age of 18 can be taken into account. A further consequential amendment is proposed in Chapter 35, Section 2, second paragraph of the Penal Code so that the lapsing of sanctions (statute bar) for murder and the other serious types of offences listed in that section will only be applied if the offender was under the age of 18 at the time of the offence.

In the case of *offenders aged 15–17* we discuss four different models.

1. Under alternative 1 the present regulations will remain in force and continue to be applied in the same way as at present regarding offenders aged 15–17. This then means that there will be a threshold effect at the age of 18 as the ‘youth reduction’ for 18-year old offenders will cease to apply.

2. Under alternative 2 the present ‘youth reduction’ for 15-year old offenders will continue to apply but the ‘reduction’ will taper off at a faster rate than at present – and therefore be smaller than at present for offenders who are older than 15 but younger than 18 – and reach zero at the age of 18. This would make it possible to avoid a threshold effect regarding the determination of penalties. At the same time, the model requires more severe sanctions for 15–17-year old offenders without there being any reasons for this other than to counter the threshold effect.
3. Under alternative 3, 15–17-year old offenders would take over the position in the system that 18–20-year old offenders have today. Alternative 3 would also make it possible to avoid the threshold effect at the age of 18. At the same time, the threshold at the age of 15 (the ‘age of criminal responsibility’) would be greater than at present and, like alternative 2, alternative 3 requires more severe sanctions for 15–17-year old offenders without there being any reasons for this other than to counter the threshold effect.
4. Under alternative 4 a certain threshold effect is permitted at the age of 18. This means that the ‘reduction’ in the age range 15–17 does not need to taper off as fast as in alternative 2. So alternative 4 appears to be a kind of compromise. At the same time, it can be seen that the model also requires more severe sanctions for 15–17-year old offenders without there being any reasons for this other than to counter the threshold effect.

We consider that the interest of avoiding a threshold effect at the age of 18 is not so strong that increases in repression should be introduced for the 15–17-age group unless there are also other reasons for doing so than to counter the threshold effect. Since there are no such reasons we advocate alternative 1. Moreover, alternatives 2–4, with their higher values for the determination of penalties² for 15–17-year old offenders, can be assumed to lead to more severe types of sanctions being applied for less serious offences than at present. So there may be a need to depart from current case-law concerning the areas in which the special youth sanctions are applied, and this can lead to practical problems in the application of the law.

² This is the penalty that could be imposed if the sanction was set at a fine or imprisonment. The Swedish term is *straffmättningsvärde*.

We propose supplementing Chapter 29, Section 7 of the Penal Code with a provision that – by drawing up the outer limit for the ‘reduction’ – indicates that as a starting point it should not be possible to sentence offenders aged 15–17 to a sanction more severe than half of the penal value. If any of the other models is to be chosen, we advocate alternative 4 as our second preference.

Choice of sanction

The fundamental provision about the choice of sanction for young offenders is set out in Chapter 30, Section 5 of the Penal Code. The first and second paragraphs of the Section provide that *exceptional reasons* and *special reasons* respectively are required to sentence offenders aged 15–17 and 18–20 respectively to imprisonment.

We propose amending Chapter 30, Section 5 of the Penal Code by removing its second paragraph – about special reasons being required to sentence offenders aged 18–20 to imprisonment. Consequential amendments to the proposed amendment to Chapter 30, Section 5 of the Penal Code are proposed in the provisions of Chapter 32 of the Penal Code about the areas of application of the sanctions of youth care and youth service.

In line with our deliberations about the determination of penalties for *offenders aged 15–17* our assessment is that the provision in Chapter 30, Section 5, first paragraph of the Penal Code on the choice of sanctions for offenders aged 15–17, should not be altered. We note that the path to imprisonment and other sanctions intended for adult offenders would be shorter if any of alternatives 2–4 was chosen. We also make the assessment here that the sanctions for this age group should not be made more severe unless doing so can be justified by reasons of fairness and crime prevention over and above the interest of countering a threshold effect at the age of 18,

If alternatives 2–4 were chosen, one way of countering too short a path to imprisonment and other adult sanctions could be to expand the areas of application of the special youth sanctions by, for example, raising the maximum number of hours of youth service. In that case it would be possible to apply youth sanctions at higher determination of penalty values than at present. At the same, we can see that

practical problems are associated with such solutions. Further deliberations about the area of application of the special youth sanctions would require the assistance of medical, psychological and other experts.

Procedural matters

One part of our remit has been to abolish all special treatment of offenders aged 18–20 years in criminal procedure. We therefore propose amending the provisions in the Young Offenders (Special Provisions) Act (1964:167) that mean that not only offenders aged 15–17 years but also offenders aged 18–20 years are given special treatment so that in the future the Act will only apply to offenders aged 15–17 years.

We make the assessment that more severe sanctions for offenders aged 18–20 years will result in more application of remand in custody by a court, arrest by order of a prosecutor and other procedural coercive measures in this age group.

Impacts of the inquiry's proposals etc.

In practice, the people who will be most immediately affected by our deliberations and proposals are offenders aged 15–20 years. Our deliberations and proposals also affect courts, prosecutors, injured parties and defence counsel as well as the probation service and the social services. As regards their *financial impacts* in particular, our deliberations and proposals primarily affect the Swedish Prison and Probation Service, the National Board of Institutional Care and the municipalities as well as the part of central government funds that corresponds to public revenue from day fines.

On the basis of information from sources including the Swedish Prison and Probation Service and the National Board of Institutional Care, we make the assessment that implementation of the Inquiry's proposals regarding *young offenders aged 18–20* will lead to annual cost increases for central government of around SEK 1.1 billion.

Our first preference for a model regarding *young offenders aged 15–17* (alternative 1) is cost-neutral. If alternative 2 or 4 or alternative 3 were to be chosen instead, this would lead to further cost increases for central government of SEK 0.2 billion and SEK 0.8 billion respectively.

Our proposals should be financed within the funds that it can be expected will have to be provided for the justice system in the long term.

The legislative amendments proposed can enter into force on 1 July 2020 and no special transitional provisions are required.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 3 §, 29 kap. 7 §, 30 kap. 5 §, 32 kap. 1 och 2 §§ samt 35 kap. 2 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 kap.

3 §¹

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har vunnit laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt *tjugott* år får inte läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.

Brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt *arton* år får inte läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

¹ Senaste lydelse 2009:396.

29 kap.**7 §²**

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt *tjuogoett* år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt tjuogoett år får 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 §, får dock dömas till fängelse i högst fjorton år.

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt *arton* år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Ett fängelsestraff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde får mätas ut för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år endast om det krävs för att 4 § ska kunna tillämpas.

Vid tillämpning av denna paragraf får rätten inte döma till svårare straff än fängelse i nio år.

30 kap.**5 §³**

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand *skall* bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt arton men innan han eller hon fyllt tjuogoett år får rätten döma till fängelse

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand *ska* bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

² Senaste lydelse 2009:396.

³ Senaste lydelse 2006:891.

endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

32 kap.

1 §⁴

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna skall syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, skall rätten meddela föreskrift om att den unge skall följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet skall framgå av domen.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, skall den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och

Den som har begått brott innan han eller hon har fyllt arton år får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna ska syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Om åtgärderna ska vidtas med stöd av socialtjänstlagen, ska rätten meddela föreskrift om att den unge ska följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet ska framgå av domen.

Om åtgärderna ska vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, ska den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och

⁴ Senaste lydelse 2006:891.

det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen *skall* biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen *ska* biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

2 §⁵

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjuogo och högst etthundrafemtio timmar.

Den som är över arton år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

Den som har begått brott innan han eller hon har fyllt arton år får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Har den unge fyllt arton år vid tidpunkten för rättsens dom får han eller hon dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjuogo och högst etthundrafemtio timmar.

Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

⁵ Senaste lydelse 2015:80.

35 kap.**2 §⁶**

Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigs-förbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
3. terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt *tjuogoett* år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel. Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt *arton* år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

⁶ Senaste lydelse 2014:407.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare⁷

dels att 25 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 och 27–30 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁸

I denna lag finns särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt *tjuugoett* år.

I övrigt gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser.

I denna lag finns särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt *arton* år.

27 §⁹

Mål mot den som inte har fyllt *tjuugoett* år *skall*, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa, såvitt möjligt sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet.

Om offentlighet vid förhandling i mål mot den som inte har fyllt *tjuugoett* år är till uppenbar olägenhet till följd av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för, får rätten förordna att målet *skall* handläggas inom stängda dörrar. Anser rätten att ett sådant förordnande bör meddelas

Mål mot den som inte har fyllt *arton* år *ska*, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa, såvitt möjligt sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet.

Om offentlighet vid förhandling i mål mot den som inte har fyllt *arton* år är till uppenbar olägenhet till följd av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för, får rätten förordna att målet *ska* handläggas inom stängda dörrar. Anser rätten att ett sådant förordnande bör meddelas och är

⁷ Senaste lydelse av 25 § 2001:152.

⁸ Senaste lydelse 2014:650.

⁹ Senaste lydelse 2005:691.

och är också någon som har fyllt *tjugoett* år tilltalad i målet *skall* rätten, om det kan ske utan att utredningen avsevärt försvåras, handlägga åtalet mot den som är under *tjugoett* år som ett särskilt mål.

Även om beslut meddelas enligt andra stycket får rätten medge att den tilltalades anhöriga, liksom annan vars närvaro kan väntas bli till nytta, får närvara vid handläggningen.

I mål mot den som inte har fyllt *arton* år *skall* tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

också någon som har fyllt *arton* år tilltalad i målet *ska* rätten, om det kan ske utan att utredningen avsevärt försvåras, handlägga åtalet mot den som är under *arton* år som ett särskilt mål.

I mål mot den som inte har fyllt *arton* år *ska* tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

28 §¹⁰

Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av nämnden med det innehåll som avses i 11 §. *Om det inte finns särskilda skäl krävs ett sådant yttrande också för att rätten skall få döma den som inte har fyllt tjugoett år till fängelse i mer än tre månader.*

Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av nämnden med det innehåll som avses i 11 §.

29 §¹¹

Mål mot den som inte har fyllt *tjugoett* år ska alltid behandlas skyndsamt.

Mål mot den som inte har fyllt *arton* år ska alltid behandlas skyndsamt.

Om det väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt *arton* år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. Den förlängda tidsfrist som anges i 45 kap. 14 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken ska dock inte tillämpas.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:894.

¹¹ Senaste lydelse 2014:321.

Om rätten begär ett yttrande från socialnämnden enligt 28 §, ska nämnden yttra sig inom sådan tid att rätten kan hålla huvudförhandling enligt reglerna i andra stycket. Om ärendets beskaffenhet motiverar det, får yttrandet med rättens medgivande lämnas senare.

30 §¹²

I mål mot den som inte har fyllt <i>tjugoett</i> år <i>skall</i> , om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. I övrigt gäller 30 kap. 7 § rättegångsbalken.	I mål mot den som inte har fyllt <i>arton</i> år <i>ska</i> , om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. I övrigt gäller 30 kap. 7 § rättegångsbalken.
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

¹² Senaste lydelse 1994:1760.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades vid regeringssammanträdet den 13 december 2017 (dir. 2017:122).¹ Utredningens huvudsakliga uppdrag har varit att överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år i syfte att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare.

Utredningens uppdrag har i fråga om *straffmätning* varit att

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen,
- analysera konsekvenserna av en sådan ordning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och mot den bakgrunden överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna ske samt bedöma behovet av följdändringar, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

I fråga om *påföljdsval* har utredningens uppdrag varit att

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid påföljdsvalet och i processuellt hänseende, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

¹ Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

Utredningens uppdrag har alltså inte varit att överväga *om* den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen av lagöverträdare i åldern 18–20 år ska upphöra, utan att överväga och föreslå *hur* ett avskaffande av särbehandlingen kan genomföras beträffande denna åldersgrupp. Behovet av att överväga slopad s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 18–20 år motiveras med att synen på brott, brottslingar och samhällets reaktioner på brott är i ständig förändring, precis som samhället i övrigt. Vidare hänvisas till att myndighetsåldern i dag är 18 år. I direktiven anges att skälen för särbehandling vid påföljdsbestämningen väger mindre tungt i fråga om lagöverträdare som har fyllt 18 år och det ifrågasätts om det är en rimlig ordning att denna grupp av lagöverträdare särbehandlas.

I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år har uppdraget formulerats mer öppet. Avseende den åldersgruppen har uppgiften sammanfattningsvis varit att presentera och överväga olika modeller. I direktiven anges att principen att unga lagöverträdare ska särbehandlas vid straffrättsliga ingripanden bygger på utgångspunkten att sådana ingripanden måste anpassas efter den unges brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden och det anges i beskrivningen av uppdraget att utredningen ska ta del av och beakta relevant kunskap och forskning på området.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt.

Utredningen har haft sju sammanträden med expertgruppen, varav ett tvådagarssammanträde i internatform, och underhandskontakter med experterna i olika frågor. Genom expertgruppen har vi löpande utbytt information med Brottsförebyggande rådet, domstolar, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Justitiedepartementet, Kriminalvården, Polismyndigheten, Socialdepartementet, Statens institutionsstyrelse, Sveriges advokatsamfund och Åklagarmyndigheten.

Vi har tagit särskilda kontakter med Brottsförebyggande rådet för att inhämta information om ungdomsbrottslighetens utveckling och tillämpningen av olika påföljder för unga lagöverträdare.

I fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser har vi berett Kriminalvården, Polismyndigheten, Statens institutionsstyrelse och Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig.

Utredningens preliminära överväganden har presenterats och synpunkter har inhämtats

- vid ett möte för ungdomsdomare, från hela landet, i Stockholm den 10 april 2018,
- vid ett samverkansmöte rörande unga lagöverträdare, med representanter för olika delar av rättsväsendet, i Huddinge den 13 april 2018 och
- vid ett högre seminarium i straffrätt vid Uppsala universitet den 22 maj 2018.

Utredningen har därutöver berett Socialstyrelsen och Barnombudsmannen tillfälle att lämna synpunkter på utredningens preliminära överväganden och förslag genom telefonsamtal med representanter för respektive myndighet den 12 och 19 oktober 2018 respektive den 22 oktober 2018.

2.3 Betänkandets disposition

Utredningens *förslag till ändringar i lag* finns i avsnitt 1.

Avsnitten 3–6 utgör bakgrunden till våra överväganden. I avsnitt 3 redogör vi för vissa *grundläggande begrepp* och för *tidigare överväganden* av relevans för vårt uppdrag. I avsnitt 4 följer en beskrivning av *gällande rätt* i fråga om straffrättslig och straffprocessuell särbehandling av lagöverträdare i åldrarna 15–17 år respektive 18–20 år. Därefter gör vi i avsnitt 5 en *internationell utblick*. Avsnitt 6 innehåller resultatet av våra *empiriska undersökningar* avseende bl.a. ungdomsbrottslighetens utveckling, hur olika påföljder tillämpas i fråga om unga lagöverträdare samt senare tids psykologiska och neurologiska forskningsrön av relevans för frågor om unga lagöverträdares skuld för sina gärningar.

I avsnitt 7 presenterar vi utredningens *allmänna utgångspunkter*.

De mer konkreta övervägandena och förslagen till ändringar i lag finns i avsnitten 8–10. Avsnitt 8 innehåller överväganden och förslag i frågor om *straffmätning* för unga lagöverträdare. I avsnitt 9 följer sedan överväganden och förslag i frågor om *val av påföljd* för unga lagöverträdare. De *straffprocessuella* frågorna behandlas i avsnitt 10.

I de fall utredningen i avsnitten 8–10 lägger fram alternativa modeller – i förhållande till de alternativ som utgör utredningens förslag (och som i fråga om lagändringar redovisas i avsnitt 1) – presenteras exempel på hur de alternativa modellerna skulle kunna uttryckas genom ändringar i lag i den löpande texten i anslutning till respektive övervägande.

Konsekvenserna av utredningens förslag behandlas huvudsakligen i avsnitt 11. Andra konsekvenser än rent ekonomiska sådana behandlas i vissa fall även i direkt anslutning till de respektive förslagen i avsnitt 8–10.

I avsnitt 12 finns utredningens överväganden i fråga om *ikraftträdande* och *övergångsbestämmelser*.

Avsnitt 13 innehåller en *kommentar* till de författningsförslag som redovisas i avsnitt 1.

3 Tidigare överväganden

3.1 Inledning

3.1.1 Straffsystemets olika nivåer

Vid en beskrivning av vilka ideologier som vid olika tidpunkter har legat till grund för straffsystemet – och vid en diskussion av hur systemet bör utformas – kan det delas in i tre olika nivåer: (1) *kriminalisering*, (2) *utdömande av påföljd* och (3) *verkställighet av påföljd*. Det är möjligt att argumentera för att olika syften och skäl har burit – och bär – upp systemet på dessa skilda nivåer. Exempelvis går det, utan att det framstår som motsägelsefullt, att vara av uppfattningen att syftet med att kriminalisera gärningar, som anses skadliga, är att *avskräcka* människor från att begå sådana gärningar samtidigt som påföljdens stränghet bör bestämmas utifrån vad som anses *rättvist* för det brott som gärningspersonen har begått och *intresset av att motverka fortsatt brottslighet* från den dömdes sida bör, eller i vart fall får, beaktas när det bestäms hur påföljden ska verkställas.¹

3.1.2 Bestraffningsideologier

Bestämmelser om påföljdsbestämning hör hemma på straffsystemets andra nivå. På den nivån (och delvis även på verkställighetsnivån) har argumentation förts – och förs – med utgångspunkt i vad som kan betecknas som olika *bestraffningsideologier*. Här finns en grundläggande skillnad mellan å ena sidan ett synsätt som utgår från en princip om *tillbakablickande proportionalitet* och å andra sidan en

¹ Se t.ex. Nils Jareborg, *Straffrättsideologiska fragment*, 1992 s. 135–151, Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 30–32 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65 f.

uppfattning som betonar tankar om *prevention*. Principen om tillbakablickande proportionalitet går ut på att påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Det innebär, något förenklat, att ju mer skada eller fara som orsakas genom ett brott, desto strängare bör påföljden vara. Principen kan komma till uttryck både när det gäller att utforma straffskalor för brottstyper (abstrakta straffvärden) och när det gäller att, inom ramen för en given straffskala, bestämma påföljdens stränghet i ett enskilt fall (konkret straffvärde). Preventionistiska ideologier är i stället *framåtblickande* och går ut på att påföljden ska bestämmas på så sätt att riskerna för framtida brottslighet minskar. Det kan handla om att påföljderna ska vara sådana att de *på ett generellt plan* avskräcker människor från att begå brott (allmänprevention), om att påföljden i det enskilda fallet ska bestämmas så att risken för att *den tilltalade* fortsätter att begå brott minskar (individualprevention) eller om en kombination av sådana hänsyn. Preventionistiska ideologier kan innefatta tankar om *framåtblickande proportionalitet*, som handlar om att påföljden inte bör vara strängare än vad som krävs för att uppnå de eftersträlvade konsekvenserna (dvs. allmänprevention och/eller individualprevention). Ett motsvarande resonemang, om att påföljden inte bör vara för sträng, inom ramen för ett synsätt som bygger på tillbakablickande proportionalitet kan hänföras till en *humanitetsideologi*. Principerna om framåtblickande proportionalitet respektive humanitet kan sägas stå emot en lag och ordning-ideologi, som förespråkar ”hårdare tag” mot brottsligheten.²

Olika bestraffningsideologier ger, förutom att ange allmänna principer för hur påföljden ska bestämmas, olika svar på mer specifika frågor, exempelvis om – och i så fall varför – den tilltalades ålder, att han eller hon återfallit i brott eller andra omständigheter som anses ligga vid sidan av själva gärningen ska beaktas vid påföljdsbestämningen, antingen vid valet av påföljdsslag (exempelvis böter eller fängelse) eller vid bestämningen av en påföljd inom ramen för ett visst påföljdsslag (exempelvis böternas antal och storlek eller fängelsestraffets längd).

² Se t.ex. SOU 1984:14 s. 25–27, SOU 1993:35 del A s. 93–99, SOU 1995:91 del II s. 42 f., SOU 2004:122 s. 142 f., Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 56 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65–99.

Det förekommer att det inte går att förklara hur påföljdssystemet såg ut vid en viss tidpunkt – eller ser ut i dag – utan att samtidigt hänvisa till fler än en bestraffningsideologi. Olika bestraffningsideologier kan ibland anas bakom olika delar av påföljdssystemet. Exempelvis kan det finnas betydande inslag av resonemang som bygger på tankar om individualprevention bakom bestämmelser om hur påföljder ska bestämmas för unga lagöverträdare samtidigt som principen om tillbakablickande proportionalitet annars är den dominerande förklaringen till hur systemet har utformats.

3.1.3 Den fortsatta framställningen

I det fortsatta ska först några historiska nedslag göras dels för att beskriva hur påföljdssystemets grunddrag har förändrats över tid, dels för att illustrera att samhället har sett lindrigare på brott begångna av unga lagöverträdare sedan mycket lång tid tillbaka. I avsnitt 3.2 behandlas tiden före brottsbalken. Därefter behandlas i avsnitt 3.3 bestämmelserna i brottsbalkens ursprungliga lydelse och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Framställningen övergår sedan till att i avsnitt 3.4 skildra bakgrunden till det reformarbete som kom att bedrivas under 1980-talet. I avsnitt 3.5 behandlas Fängelsestraffkommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om påföljdsbestämning och 1989 års reform av påföljdssystemet, som förslaget ledde till och som innebar att påföljdssystemet fick sin nuvarande struktur. Därefter följer i avsnitt 3.6–3.15 en beskrivning av relevanta överväganden och lagändringar som genomförts under tiden efter 1989 års reform.

3.2 Före brottsbalken

3.2.1 1734 års missgärningsbalk

Av *1734 års missgärningsbalk*, dvs. brottsbalkens motsvarighet i 1734 års lag, framgår att omyndiga lagöverträdare kunde straffas lindrigare än myndiga lagöverträdare redan på den tiden. Exempelvis gällde som utgångspunkt dödsstraff för uppsåtligt dödande (se t.ex. 12, 14–17 och 24 kap. missgärningsbalken). För lagöverträdare som var 7–14 år skulle dock, enligt 31 kap. 1 § missgärningsbalken, åldern

beaktas, även om den som var 14 år men snart skulle fylla 15 år i vissa fall kunde få samma straff som en 15-åring:

Dräper öfwermage [omyndig], som äldre är än siu åhr, och yngre än femton åhr, någon med wilja; tå bötes af gods hans tretijo daler. Orkar han ej böta; warde med ris agad hemma i huset, eller wid Tings eller Råd-stufwu dör, alt som ondskan eller åldren är til. Nu fyller han snart femton åhr, och pröfwes hans ondska och arghet wara större, än emot thes ålder swarar; straffes tå som mogande man. [- - -]

Ett annat exempel är att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år, enligt 37 kap. 1 § missgärningsbalken, skulle betala hälften så mycket i böter för vissa misshandelsbrott i förhållande till bötesstraffet för vuxna lagöverträdare:

Giör öfwermage fullsår, then som äldre är än siu, och yngre än femton åhr; böte halft mindre, än then som myndig är, så i lyte, som sårsmål. [- - -]

Ytterligare ett annat exempel är att den som var under 15 år och begick stöldbrott inte skulle straffas på samma sätt som en vuxen utan i stället tillrättavisas av sina föräldrar (50 kap. 1 § missgärningsbalken).

I sin kommentar till 1734 års strafflagstiftning, *Inledning til then swenska jurisprudentiam criminalem*, angav rättsvetenskapsmannen David Nehrman Ehrensträhle att straffet skulle bestämmas av domaren utifrån ”the omständigheter, som finnas wid gierningen” samtidigt som han konstaterade att en lagöverträdarens låga ålder kunde vara en förmildrande omständighet enligt lagen. Förklaringen till att lagöverträdare i åldersspannet 7–14 år skulle få lindrigare straff än äldre lagöverträdare var att de ”hafwa wäl merendels mera wett, än [lagöverträdare som inte hade uppnått straffbarhetsåldern sju år]; men likwäl ej så mycket som tarfwas til laglydna”. Rättsläget för 14-åringar, som enligt dråpbestämmelsen kunde få lika strängt straff som 15-åringar (Nehrman menade att principen gällde även andra brottstyper än dråp), förklarades på följande sätt:³

Men som förståndet ej lika snart mognar hos alla; utan några förr, andra senare, winna then förmögenhet, at bruka sitt förstånd, hwilket jämwal slutas kan af theras list och arghet; alt therföre när någon snart fyller 15 åhr, och hans ondska finnes wara större, än emot thes ålder swarar; har

³ David Nehrman Ehrensträhle, *Inledning til then swenska jurisprudentiam criminalem*, 1756, V. Capitlet §§ 1, 12 och 13 (på s. 87 och 91 f.).

[det som sagts om strafflindring för unga lagöverträdare] intet rum; öfvermage straffas tå, som mogande man [...].

Mognaden ansågs alltså kunna graderas och *graden av mognad* var avgörande för *om* – och *i vilken mån* – en lagöverträdare kunde straffas. Bestämmelsen om straffbestämning för 14-åringar ger uttryck för att bedömningen skulle ta sikte på vad som hade framkommit om den tilltalades mognad i det konkreta fallet. Det skulle alltså inte handla om en schabloniserad straffreduktion utifrån ålder.

3.2.2 1864 års strafflag

Under 1800-talet framfördes tankar om att straffsystemet borde utformas i syfte att ”förbättra” den dömda (dvs. individualpreventionistiska skäl) och det förekom liberala strömningar som förespråkade en mer human människosyn. Fängelsestraffet ansågs ge goda möjligheter till ”förbättring” genom att den dömda kunde påverkas under vistelsen i fängelset. När *Lagkommittén* lade fram sitt förslag till allmän kriminallag 1832 angavs straffets ändamål vara dels att avskräcka allmänheten från att begå brott (allmänprevention), dels att förbättra den dömda och hindra fortsatt brottslighet från den dömdes sida (individualprevention). När *1864 års strafflag* sedan trädde i kraft fick förbättringstanken och ett mer humant synsätt fäste i lagen, även om den i grunden byggde på en klassisk uppfattning i fråga om avgränsade straffskalor för olika brottstyper utifrån synen på brottstypernas relativa skadlighet eller farlighet.⁴

I strafflagen reglerades frågor om straffbarhet och straffreduktion på grund av den tilltalades ungdom i 5 kap. 1–3 §§. En gärning var som utgångspunkt straffbar endast om den begåtts av den som fyllt 15 år, även om domstolen kunde förordna att föräldrar eller annan vårdnadshavare skulle bestraffa ett barn genom åga alternativt att barnet skulle sättas i allmän uppfostringsanstalt (1 §). Vidare kunde den som hade fyllt 14 men inte 15 år vid tidpunkten för gärningen – och ansågs ”hafva ägt nog urskilning att gerningens brottslighet inse” – dömas till upp till fyra års straffarbete, om brottet var belagt med dödsstraff, eller upp till två års straffarbete, om brottet var belagt med strängare sådant straff (2 § första stycket). Det angavs också att påföljden förverkande av medborgerligt förtroende, som innebar bl.a.

⁴ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 114–116.

att den som begått vissa typer av brott inte kunde komma i fråga för allmänna befattningar och skulle vara utestängd från vissa allmänna rättigheter och förmåner, inte kunde komma i fråga för 14-åringar samt att ett brott som hade begåtts av en 14-åring inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (2 § andra stycket).

För lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år skulle dödsstraff eller straffarbete på livstid sättas ner till sex–tio års straffarbete (3 §).

Under årtiondena efter att 1864 års strafflag hade trätt i kraft skedde flera partiella reformer på straffrättens område.

År 1890 ändrades bestämmelserna om påföljds lindring för unga lagöverträdare så att det kom att anges att straffarbete som även för en vuxen skulle ha varit på viss tid skulle sättas ner till hälften av det stadgade minimistraffet, dock inte till kortare strafftid än två månader (3 § första stycket). Samtidigt infördes en bestämmelse med den innebörden att om brottet hade begåtts av den som var 15–17 år och brottet kunde leda till förverkande av medborgerligt förtroende, skulle domstolen efter omständigheterna pröva om sådan påföljd skulle följa på brottet (3 § andra stycket). Det infördes också en ny bestämmelse, som ersatte den med förbud mot återfallsskärpning på grund av gärningar som begåtts av 14-åriga lagöverträdare, om att ett brott som någon hade begått före 18 års ålder inte fick ligga till grund för skärpning av straffet på grund av återfall, om sådan skärpning var föreskriven för det aktuella brottet (4 §).

Under slutet av 1800-talet ändrades också bestämmelserna om verkställighet av frihetsstraff. Eftersom det ansågs olämpligt att fångarna förvarades gemensamt inriktades reformarbetet på att fångarna under längre tid skulle vistas i enrum. Cellstraffet ansågs kunna underlätta förbättringen av den dömda genom att han i sin ensamhet kunde genomgå ett slags moralisk rening och komma till insikt om brottet i stället för att umgås med andra brottslingar som kunde ha dåligt inflytande på honom.⁵

⁵ Se t.ex. Erland Aspelin, "Straffets grunder – historisk bakgrund" i SvJT 1999 s. 108 på s. 117.

3.2.3 Thyréns utkast till strafflag och Strafflagskommissionen

Den s.k. klassiska straffrättsskolan, som innebar att straffet skulle vara ett uttryck för rättvis vedergällning och att (tillbakablickande) proportionalitet skulle råda mellan brottets svårhet och straffets stränghet, hade en stark position under slutet av 1800-talet. Straffen skulle vara förutsebara, ta sin utgångspunkt i själva gärningen och inte påverkas av den tilltalades personliga förhållanden. Samtidigt fanns ett växande intresse hos många vetenskapsmän för antropologiska studier. Mot bakgrund av idéer om genetiska förklaringar till att vissa människor begick brott, formulerade av läkaren Cesare Lombroso, bildades den s.k. positiva straffrättsskolan, som betonade behandlingstanken, i Italien. Enligt den skulle påföljderna vara obestämda i tiden och upphöra först när brottslingen var ”botad” och inte längre utgjorde något hot. Påföljdsbestämningen skulle alltså ske utifrån individualpreventiva skäl och utifrån ett slags vårdtanke. Den moderna eller sociologiska skolan, som växte fram i bl.a. Tyskland före år 1900 under ledning av bland andra rättsvetenskapsmannen Franz von Liszt, hävdade att brottet var en följd av både yttre och inre faktorer. Den moderna skolan framhöll vikten av brottsförebyggande insatser, innefattande uppfostran, utbildning och behandling. Straffets ändamål skulle i första hand vara att bekämpa brottsligheten genom att ”rehabilitera” brottslingarna och integrera dem i samhället. Påföljden skulle anpassas till varje brottslings individuella behov, vilket i sin tur förutsatte en kategorisering av brottslingarna.⁶

Den moderna skolan började influera den svenska straffrätten i början av 1900-talet. År 1906 infördes villkorlig dom och villkorlig frigivning i påföljdssystemet.⁷

I Sverige företrädde den moderna skolan av professorn i straffrätt och riksdagsledamoten Johan C.W. Thyré, även om han också hade tagit intryck av den klassiska straffrättsskolans idéer om straffets grunder.⁸

⁶ Se t.ex. SOU 1995:91 del II s. 43 f., SOU 2004:122 s. 143, SOU 2008:85 s. 48 f., SOU 2012:34 band 2 s. 19–22 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 117–119.

⁷ SFS 1906:51. Se även SOU 1993:35 del A s. 100–102, SOU 2008:85 s. 49 och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

⁸ Se t.ex. Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 119–121.

År 1909 fick Johan C.W. Thyrén i uppdrag av regeringen att utreda vissa straffrättsliga frågor. Uppdraget resulterade i bl.a. skrifterna *Principerna för en strafflagsreform I–III*.⁹ I dessa skrifter uttalade han att frihetsstraff skulle användas för de medelsvåra och svåra brottslingar som behövde förbättring och fostran samtidigt som de mer beskedliga ”akuta” brottslingarna på sin höjd skulle dömas till böter eller till ett villkorligt frihetsstraff. Vidare menade han att unga, alkoholiserade och psykiskt avvikande lagöverträdare skulle dömas till tidsbestämda påföljder i särskilda anstalter. För de ”kroniska” lagöverträdarnas del förespråkade han internering.

Johan C.W. Thyrén upprättade även ett ”Förberedande utkast till strafflag”, som publicerades i olika delar. Straffrättens allmänna del, dvs. frågor som inte var specifika för de enskilda brottstyperna, behandlades i en del som utkom 1916. I inledningen till skriften angavs, med en hänvisning till *Principerna för en strafflagsreform I*, följande:¹⁰

Ett stort och viktigt område [...] är *ungdomskriminaliteten*. Skall detta institut utformas i den riktning, som angivits i Princ. I (ss. 135–150), så kommer det att inom straffrätten intaga en sådan särställning, att [det] kräva en sådan mångfald av egenartade regler [...] att åtminstone till vidare möjligheten torde böra hållas öppen för dess behandling i en särskild lag.

I förslaget fanns särskilda bestämmelser ”[o]m straffens arter”, ”[o]m skyddsåtgärder” och ”[o]m de grunder, som utesluta eller minska brottsligheten” i 2 kap., 3 kap. respektive 4 kap.

I förslaget till 2 kap. 1 § angavs att det skulle finnas två huvudtyper av straff: *frihetsstraff* och *böter*. Frihetsstraffen skulle delas in i *tukthus*, *fängelse* och *arrest*. De olika formerna av frihetsstraff skulle ha olika innehåll och vara anpassade för olika typer av dömda brottslingar. Det angavs uttryckligen att arreststraff skulle verkställas i en anstalt som uteslutande användes för detta ändamål samt att de som skulle undergå tukthusstraff inte fick sammanföras med dem som skulle undergå fängelsestraff (2 kap. 10 § respektive 16 §). I förslaget till 3 kap. angavs att rätten under vissa förutsättningar kunde bestämma att en psykiskt störd lagöverträdare – eller en lagöverträdare ”som, utan att vara [psykiskt störd], likväl, på grund av varaktig andlig bristfällighet, måste anses vara endast i ringa mån mottaglig för

⁹ Johan C.W. Thyrén, *Principerna för en strafflagsreform I–III*, 1910–1914.

¹⁰ Johan C.W. Thyrén, *Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen)*, 1916 s. 2.

den med straffet avsedda verkan” – skulle ”förvaras” på en allmän vårdanstalt i stället för att avtjäna tukthusstraff.

I förslaget till 4 kap. 4 § angavs att en gärning, som annars vore straffbar, skulle vara strafflös, om den hade begåtts av ett barn som inte fyllt 15 år. Vidare fanns i 4 kap. 5 § en hänvisning till vad som stadgats i särskild lag i fråga om brott begånget av den som var 15–17 år vid tidpunkten för brottet. Här kan inskjutas att det fanns en lag ”om uppfostran åt vanartade och i sedligt avseende försummade barn” och en lag ”om fosterbarns vård” från år 1902,¹¹ vilka kom att ersättas av lagen om samhällets barnavård 1924.¹² Johan C.W. Thyrén förespråkade att det skulle finnas ungdomsvårdsorgan även för unga lagöverträdare.¹³ I 4 kap. 6 § i Johan C.W. Thyrens utkast stadgades i fråga om lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år att frihetsberövande på livstid skulle lindras till tidsbestämt frihetsstraff på 20 år och att andra frihetsstraff på åtta år eller mer skulle sättas ned med en fjärdedel. I 4 kap. 13 § 1 utpekades, som en av flera i lagförslaget angivna förmildrande omständigheter, att gärningsmannen inte hade fyllt 21 år (eller hade ”hunnit hög ålderdom”).¹⁴

Johan C.W. Thyrén var från början sakkunnig och senare ledamot i 1916 års Strafflagskommission, som hade i uppgift att lämna förslag till ny strafflag. Hans idéer kom att påverka kommissionens arbete i hög grad. I dess betänkande *Förslag till strafflag*¹⁵ föreslogs tre olika former av frihetsstraff: fängelse för den medelsvåra brottsligheten, straffarbete för den svårartade brottsligheten och arrest för brott av olika svårhetsgrad där man ville undvika ett vanhedrande moment. I betänkandet fanns också förslag om skyddsåtgärder, förvaring och internering för förminskat tillräkneliga och kroniska återfallsförbrytare. Strafflagskommissionens betänkande ledde inte till någon omfattande reform men 1927 infördes de två tidsbestämda påföljderna *förvaring* och *internering*, avsedda för lagöverträdare som ansågs vara farliga.¹⁶

¹¹ SFS 1902:67 respektive SFS 1902:63.

¹² SFS 1924:361. Se angående det lagsiftningsarbetet Ragnar v. Koch i SvJT 1925 s. 62.

¹³ Från 1935 omfattade barnavårdslagen också ungdomar mellan 18 och 21 år (fram till den tidens myndighetsålder). Lagens fullständiga namn ändrades då till lagen om samhällets barnavård och ungdomsskydd (ändringen kursiverad).

¹⁴ Johan C.W. Thyrén, *Förberedande utkast till strafflag, Kap. I–XIII (Allmänna delen)*, 1916, s. 49 och 52.

¹⁵ SOU 1923:9.

¹⁶ Lagen (1927:107) om förvaring av förminskat tillräkneliga förbrytare respektive lagen (1927:108) om internering av återfallsförbrytare.

3.2.4 Schlyters reformprogram och Strafflagberedningen

Det fanns ett särskilt tydligt önskemål om att ersätta straff med skyddsåtgärder när det gällde ungdomar. Påföljden ungdomsfängelse infördes i det svenska påföljdssystemet 1935.¹⁷ Året före, 1934, hade hovrättspresidenten Karl Schlyter lagt fram ett mer omfattande reformprogram som gick ut på att avskilja så många grupper av lagöverträdare som möjligt – ungdomar, psykiskt störda och missbrukare – från verkställighet av fängelse och i stället erbjuda dem vård i frihet eller behandling på sjukhus och vårdanstalter. De som ändå dömdes till frihetsstraff skulle ”behandlas” som ett led i verkställigheten.¹⁸

Uppgiften att förverkliga reformprogrammet lades på Strafflagberedningen som tillsattes 1938 med Karl Schlyter som ordförande. I Strafflagberedningens betänkanden *Enhetligt frihetsstraff*¹⁹ och *Skyddslag*²⁰ föreslogs ett nytt påföljdssystem. Det nya systemet byggde på idéer om vård och behandling i stället för straff. Bötes- och fängelsestraffen skulle visserligen fortfarande ha en plats i systemet men utrymmet för frihetsstraffet avgränsades. För lagöverträdare som ansågs gå att påverka med behandling rekommenderades kriminalvård i frihet (”skyddstillsyn”). De kroniskt oförbätterliga, farliga, förbrytarna skulle dömas till tidsbestämd skyddsinternering och för kriminella ungdomar skulle påföljden bli tidsbestämd behandling (”skyddsfostran”). För lagöverträdare under 18 år skulle det finnas åtgärder inom barnavården. Även de psykiskt abnorma lagöverträdarna skulle dömas till påföljder som innebar överlämnande till vård. Påföljden skyddsfostran kom dock inte att införas i brottsbalken utan i stället behölls ungdomsfängelse som den primära frihetsberövande påföljden för unga lagöverträdare.²¹

¹⁷ Lagen (1935:343) om ungdomsfängelse. Se även SOU 1993:35 del A s. 103 f., SOU 2008:85 s. 49 f. och SOU 2012:34 band 2 s. 21 f.

¹⁸ Se t.ex. SOU 2012:34 band 2 s. 22 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 121 f.

¹⁹ SOU 1953:17.

²⁰ SOU 1956:55.

²¹ Se SOU 1993:35 del A s. 102 f.

3.3 Brottsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

3.3.1 1962 års brottsbalk

Utgångspunkter för påföljdsbestämningen

När *1962 års brottsbalk* trädde i kraft den 1 januari 1965 byggde dess påföljdsbestämmelser i huvudsak på de förslag som hade lämnats av Strafflagberedningen.²² Påföljd för brott definierades, i 1 kap. 3 §, som

de allmänna straffena böter och fängelse,
ämbetsstraffen suspension och avsättning för innehavare av befattning, varmed ämbetsansvar är förenat, och disciplinstraff för krigsmän, samt
villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering och överlämnande till särskild vård.

För påföljdsbestämningen infördes i 1 kap. 7 § en allmän bestämmelse med följande lydelse:

Vid val av påföljd skall rätten, med iakttagande av vad som kräves för att upprätthålla allmän laglydnad, fästa särskilt avseende vid att påföljden skall vara ägnad att främja den dömdes anpassning i samhället.

Det angavs alltså i lagtexten att domstolen – när den bestämde påföljden i ett konkret fall – skulle beakta såväl påföljdens verkan på den allmänna laglydnaden, dvs. s.k. allmänpreventiva skäl, som möjligheten att genom påföljden motverka att den dömda återföll i brottslighet, dvs. s.k. individualpreventiva skäl. Den påföljd skulle väljas som var bäst ägnad att ”avhålla gärningsmannen från brott och eljest skydda samhället mot brottslighet”.²³

Under remissbehandlingen av Strafflagberedningens förslag hade det framförts kritik mot vad som, enligt vissa, ansågs vara en alltför optimistisk syn på möjligheten att ”bota” lagöverträdare genom olika former av behandling. I anslutning till regeringens förslag till brottsbalk anförde föredragande departementschefen följande:²⁴

Då upprustningen av den kriminologiska forskningen börjat sätta in först på senare år, har forskningsarbetet ännu ej avsatt några mera betydelsefulla, för det praktiska reformarbetet vägledande resultat; sådana

²² Se avsnitt 3.2.4. Övriga allmänna straffbestämmelser och bestämmelserna om de olika brotten byggde på förslagen i Straffrättskommitténs betänkande *Förslag till brottsbalk* (SOU 1953:14).

²³ Prop. 1962:10 B s. 63.

²⁴ Prop. 1962:10 C s. 45 f.

resultat torde med hänsyn till ämnets komplicerade natur vara att vänta först på längre sikt. Detta får dock ej vara något skäl för att låta reformarbetet ligga nere. Det skulle enligt min mening vara olyckligt, om ställningstagandet till den rad olika förbättringsåtgärder med avseende å brottsreaktionen som nu efter ett mångårigt och omfattande utredningsarbete föreslagits av [S]trafflagberedningen uppskjutes till en obestämd framtid. Jag kan därför icke biträda de under remissbehandlingen av [S]trafflagberedningens slutbetänkande från några håll framförda önskemålen att man före ett slutligt ställningstagande till beredningens förslag skulle avvakta resultaten av vissa pågående kriminologiska undersökningar. Den omständigheten, att säkra vetenskapliga belägg för ifrågasatta åtgärder ej kan åberopas, bör icke få stå hindrande i vägen, men den bör leda till viss försiktighet och till undvikande av alltför stora omkastningar i den bestående ordningen.

Även om det nya systemet i stor utsträckning byggde på tankar om individualprevention angav departementschefen att ”viss proportionalitet måste föreligga mellan brottet och samhällsreaktionen”, vilket innebar att den individualpreventivt lämpligaste påföljden inte skulle utdömas om den var ”alltför ingripande”.²⁵

Närmare om de olika påföljderna

Böter, fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn

Bestämmelser om de olika påföljderna infördes i 25–32 kap. brottsbalken. I 25 kap. infördes bestämmelser om böter. Fängelsestraffet reglerades i 26 kap. Av dessa bestämmelser framgick bl.a. att den som var under 18 år inte fick dömas till fängelse, om det inte fanns synnerliga skäl för fängelse (26 kap. 4 § första stycket). Vidare angavs att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse ”allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd” (26 kap. 4 § andra stycket). Fängelse på livstid fick inte dömas ut för brott som någon begått före 18 års ålder (26 kap. 4 § tredje stycket).

Bestämmelser om villkorlig dom infördes i 27 kap.

Den som var under 18 år fick dömas till skyddstillsyn, endast om sådan påföljd ansågs lämpligare än vård enligt barnvårdslagen (28 kap. 1 § andra stycket). En förutsättning för att skyddstillsyn skulle kunna förenas med behandling i anstalt var att den tilltalade hade fyllt 18 år

²⁵ Prop. 1962:10 C s. 53.

(28 kap. 3 § första stycket). Om den som hade dömts till skyddstillsyn inte hade fyllt 23 år, fick rätten besluta att förordnande om anstaltsbehandling skulle gå i verkställighet utan hinder av att domen på skyddstillsyn inte hade vunnit laga kraft (28 kap. 3 § andra stycket).

Ungdomsfängelse

I 29 kap. infördes bestämmelser om ungdomsfängelse. Påföljden ungdomsfängelse kunde ådömas den som var 18–20 år, om det var *lämpligt* med hänsyn till den unges ”personliga utveckling,andel och levnadsomständigheter i övrigt” (1 § första stycket). Den som var 15–17 år eller 21–22 år kunde dömas till ungdomsfängelse om sådan påföljd var *uppenbart lämpligare* än annan påföljd (1 § andra stycket). Rätten kunde förordna att en dom på ungdomsfängelse skulle börja verkställas utan hinder av att den inte hade vunnit laga kraft (1 § tredje stycket).

Påföljden ungdomsfängelse innebar ”behandling [...] i och utom anstalt” i högst fem år, varav högst tre år i anstalt (2 §). Behandlingen skulle inledas i anstalt, i första hand ungdomsanstalt (3 §). När anstaltsvården hade pågått så lång tid som var nödvändigt med hänsyn till ”behandlingens syfte” – dock som utgångspunkt minst ett år (annars krävdes särskilda skäl) – skulle ”behandlingen” fortsätta utom anstalt (4 §). Beslutet om övergång till vård utom anstalt skulle fattas av en särskild ungdomsfängelsenämnd (5 §).

Under vården utom anstalt skulle den dömde stå under övervakning (6 §). I fråga om övervakningen gällde motsvarande bestämmelser som avseende den som frigetts villkorligt från ett fängelsestraff (7 §, som hänvisade till 26 kap. 12–17 §§). Den som inte skötte sig kunde meddelas en varning eller föreläggas att vid vite iaktta en meddelad föreskrift (8 §). Ungdomsfängelsenämnden kunde också besluta att den dömde skulle återintas i anstalt (9 § första stycket). När det åter var lämpligast – med hänsyn till syftet med ”behandlingen” – att den dömde vårdades utom anstalt, skulle han eller hon på nytt överföras till vård utom anstalt (9 § andra stycket; se även 10 och 11 §§).

Ungdomsfängelsenämnden skulle – när vården utom anstalt hade pågått under en sammanhängande tid om två år eller om det annars fanns särskilda skäl – besluta att påföljden skulle upphöra när övervakning inte längre behövdes (12 § första stycket). Om sådant beslut

inte meddelades, upphörde påföljden vid utgången av den tid som hade bestämts i domslutet (12 § andra stycket).

Internering, överlämnande till särskild vård m.m.

Påföljden internering reglerades i 30 kap. Internering kunde ådömas den som hade begått brott som kunde leda till minst två års fängelse, om det ”med hänsyn till den tilltalades brottslighet, sinnesbeskaffenhet, vandel och levnadsförhållanden i övrigt” var påkallat med ”ett långvarigt frihetsberövande utan på förhand bestämd tid” för att förebygga fortsatt allvarlig brottslighet från den dömdes sida (1 §). Det angivna syftet var alltså individualpreventivt. Påföljden innebar ”[b]ehandling[]”, i och utom anstalt och skulle inledas i anstalt (2 §). En viss *minsta* tid, längst ett och högst tolv år, skulle bestämmas för vistelsen i anstalt (3 §). Någon *längsta* tid skulle däremot inte anges. Bestämmelser om påföljdens verkställighet infördes i 4–15 §§.

I 31 kap. infördes bestämmelser om överlämnande till särskild vård. I kapitlet angavs att den som hade begått en brottslig gärning under vissa förutsättningar kunde överlämnas till *vård enligt barnavårdslagen* (1 §), *vård enligt lagen om nykterhetsvård* (2 §), *vård enligt sinnessjuklagen* (3 §) respektive *öppen psykiatrisk vård* (4 §).

I den då gällande lagen (1960:97) om samhällets vård av barn och ungdom (barnavårdslagen) fanns bestämmelser om barnavårdsnämndens ingripanden i 4 kap. Barnavårdsnämnden skulle vidta vissa åtgärder, bl.a. om någon som inte hade fyllt 21 år ”på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av rusdrycker eller narkotiska medel eller av annan jämförlig anledning [var] i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida” (25 § första stycket). Ett ingripande från barnavårdsnämnden skulle dock inte ske efter att lagöverträdaren fyllt 18 år, om inte ”hans livsföring i övrigt utgör tillräcklig anledning därtill eller sådant ingripande med hänsyn till pågående behandling enligt denna lag eller av annan särskild anledning måste anses lämpligast för hans tillrättaförande” (25 § andra stycket). Barnavårdsnämnden kunde besluta om ”förebyggande åtgärder” i form av ”hjälpåtgärder, innefattande råd och stöd”, ”förmaning och varning”, ”föreskrifter rörande den underäriges levnadsförhållanden” och ”övervakning”

(26–28 §§). Om sådana åtgärder bedömdes vara gagnlösa eller tidigare hade vidtagits utan att det hade medfört ”rättelse”, skulle den underåriga omhändertas för samhällsvård (29 §).

Påföljden överlämnande till vård enligt barnvårdslagen hade ett tydligt individualpreventivt syfte och planeringen byggde på en prognos vid domstillfället avseende den unges kommande utveckling. Det var alltså – som utgångspunkt – inte det begångna brottet som avgjorde hur omfattande och ingripande påföljden skulle bli.²⁶ Samtidigt kan tilläggas att rätten – om det ”för den dömdes tillrättaförande eller av hänsyn till allmän laglydnad finnes påkallat” – kunde kombinera vården med dagsböter, oavsett om böter ingick i brottets eller brottslighetens straffskala eller inte (31 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). En kombinationen med böter kunde alltså motiveras med såväl individualpreventiva som allmänpreventiva skäl.

I 32 kap. infördes bestämmelser om ämbetsstraff och om disciplinstraff för krigsmän. Dessa påföljder ska inte beskrivas närmare i detta betänkande.

Straffbarhet och nedsättning av påföljd

Vissa bestämmelser om straffbarhet och nedsättning av påföljd infördes i 33 kap.

Kapitlet inleddes med en bestämmelse om att den som begått brott före 15 års ålder inte fick dömas till påföljd (1 §). Bestämmelsen ger uttryck för den i svensk straffrätt gällande regeln att barn i olika åldrar kan begå brott men att en lagöverträdare som begått sitt brott före straffbarhetsåldern, den s.k. straffmyndighetsåldern, inte får dömas till påföljd.

I 2 § infördes bestämmelser om val av påföljd, inklusive ett fängelseförbud, avseende psykiskt störda lagöverträdare.

Avräkning av tidigare frihetsberövande mot påföljd reglerades i 3 §.

En bestämmelse avseende strafflindring vid straffmätningen – som tog sikte på bl.a. unga lagöverträdare – infördes i 4 §.²⁷

Har någon begått brott innan han fyllt aderton år, må efter omständigheterna ådömas lindrigare straff än för brottet är stadgat. Lindrigare straff

²⁶ Se SOU 1993:35 del A s. 104 f.

²⁷ Bestämmelsen i 33 kap. 4 § brottsbalken i dess ursprungliga lydelse motsvarar delvis bestämmelserna i 29 kap. 5–7 §§ brottsbalken i dess nuvarande lydelse.

må ock, om särskilda skäl äro därtill, bestämmas för brott som någon begått under inflytande av själslig abnormitet.

Om synnerliga skäl äro därtill och hinder uppenbarligen ej möter av hänsyn till allmän laglydnad, må jämväl i annat fall ådömas lindrigare straff än som stadgats för brottet.

Finnes på grund av särskilda omständigheter uppenbart, att påföljd för brottet ej är erforderlig, må påföljd helt eftergivvas.

Bestämmelserna om sammanträffande av brott och förändring av påföljd (34 kap.), bortfallande av påföljd (35 kap.) och förverkande av egendom och annan särskild rättsverkan av brott (36 kap.) behandlas inte här.

3.3.2 Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) trädde i kraft samma dag som brottsbalken, dvs. den 1 januari 1965.²⁸ Genom LUL, som ersatte lagen (1944:215) om eftergift av åtal mot vissa underåriga och lagen (1946:862) med vissa bestämmelser om mål rörande brott av underårig, infördes en mer samlad reglering med de särskilda procedurregler som skulle gälla under och i anslutning till rättegång mot unga lagöverträdare.

I 1–6 §§ LUL infördes bestämmelser om åtalsunderlåtelse för lagöverträdare som begått brott före 18 års ålder.

I 7 § angavs att den som var under 18 år fick häktas endast om det fanns synnerliga skäl för häktning.

I 8–12 §§ infördes bestämmelser om handläggningen av brottmål mot tilltalade som inte hade fyllt 21 år. Om svårare straff än böter kunde följa på brottet skulle rättegången om möjligt hanteras så att målet inte tilldrog sig uppmärksamhet och det infördes också en utökad möjlighet att hålla förhandling inom stängda dörrar i mål mot den som inte hade fyllt 21 år. Vidare var utgångspunkten att den unges vårdnadshavare skulle höras i målet. Det angavs också att nämndemän som skulle tjänstgöra i ungdomsmål företrädesvis skulle anlitas bland nämndemän ”med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I mål mot den som inte hade fyllt 21 år gällde också som huvudregel att rätten skulle förordna en offentlig försvarare. När det kom till tidsfrister gjordes skillnad mellan tilltalade i åldern

²⁸ I fråga om lagens förarbeten, se prop. 1964:10, bet. 1LU 1964:3 och rskr. 1964:79.

15–17 år respektive 18–20 år. För de yngsta skulle motsvarande regler som för häktade gälla. För de som hade fyllt 18 men inte 21 år gällde ett mer allmänt krav på skyndsamt handläggning.

I 13 och 14 §§ infördes bestämmelser om s.k. bevistalan mot den som misstänktes ha begått brott före 15 års ålder.

LUL har ändrats vid ett stort antal tillfällen sedan ikraftträdandet. De nu gällande bestämmelser i LUL som är relevanta för utredningens överväganden behandlas i avsnitt 4.3.

3.4 Bakgrunden till 1980-talets reformarbete

3.4.1 Ifrågasatt behandlingsoptimism

Den behandlingsoptimism som präglade brottsbalken och vissa tidigare reformer under 1900-talet började ifrågasättas redan i samband med balkens ikraftträdande. Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet riktades det kritik mot den förda kriminalpolitiken, bl.a. mot bakgrund av att den kriminologiska forskningen hade visat att de nya behandlingsformerna inte visade sig ge så goda resultat som förväntat, i vart fall sett till återfall i registrerad brottslighet. Frihetsberövanden som med hänvisning till individualpreventiva skäl var längre än vad som kunde motiveras av straffvärdet ansågs därför inte kunna rättfärdigas. Idéerna om individualiserade skyddsåtgärder i stället för straff möttes därför med argument om att systemet måste slå vakt om principerna om rättvisa, strafflikhet, förutsebarhet och proportionalitet. Ett grundläggande krav var att de tidsbestämda påföljderna skulle utmönstras.²⁹

Tankar om en återgång från det behandlingsinriktade påföljdssystemet till en mer klassisk syn på påföljdsbestämningen (den s.k. nyklassicismen inom straffrätten) kom till uttryck bl.a. i rapporten *Nytt straffsystem* som författades av en arbetsgrupp inom Brottsförebyggande rådet (Brå) och publicerades 1977.³⁰

Tankarna i Brå-rapporten beskylldes för att vara dogmatiska och inhumana. De som stod bakom en återgång till ett mer renodlat system i vilket påföljdens stränghet skulle bestämmas utifrån brottets

²⁹ Se SOU 1986:14 s. 28–32, SOU 1993:35 del A s. 105 f., SOU 1995:91 del II s. 44–47, SOU 2004:122 s. 143 f., SOU 2008:85 s. 50 f., SOU 2012:34 band 2 s. 22–25 och Erland Aspelin, ”Straffets grunder – historisk bakgrund” i SvJT 1999 s. 108 på s. 123 f.

³⁰ Brottsförebyggande rådet, Arbetsgruppen rörande kriminalpolitik, *Nytt straffsystem* (BRÅ-rapport 1977:7). Se även SOU 2012:34 band 2 s. 26 f.

svårhet svarade att behandlingsideologin skapade rättsosäkerhet genom att påföljderna var vaga och konturlösa. De framhöll att deras förslag innebar att påföljderna skulle vara tydliga men att systemet samtidigt skulle vara humant. Under remissbehandlingen av Brå-rapporten framfördes att det var nödvändigt med en övergripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem.³¹

Kort tid efter att Brå-rapporten hade överlämnats tillsatte regeringen två parlamentariska kommittéer, som skulle se över påföljdssystemet: Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén.³²

3.4.2 Lagändringar i början av 1980-talet

Inledning

Redan i samband med att Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén inledde sina respektive arbeten upphävdes påföljderna ungdomsfängelse och internering genom lagändringar 1979³³ respektive 1981³⁴. De påföljder som därefter återstod i påföljdssystemet, bortsett från disciplinstraff för krigsmän, var böter, fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Vid samma tid infördes socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga.³⁵ Samtidigt upphävdes barnavårdslagen och 31 kap. 1 § brottsbalken ändrades så att det i stället infördes hänvisningar till de två nya lagarna.

Avskaffandet av påföljden ungdomsfängelse och tydliggörande av 21-årsgränsen för särbehandling av unga lagöverträdare

Samtidigt som påföljden ungdomsfängelse upphävdes genomfördes vissa andra förändringar av påföljdsbestämmelserna. Av särskild relevans för påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare kan följande nämnas. 26 kap. 4 § andra stycket ändrades så att det angavs att det

³¹ Se bl.a. Ivar Strahls debattinlägg under rubriken "Nytt straffsystem" i SvJT 1978 s. 121 på s. 131–134, SOU 1986:14 s. 32 och Erland Aspelin, "Straffets grunder – historisk bakgrund" i SvJT 1999 s. 108 på s. 124 f.

³² Se avsnitt 3.5.

³³ SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980. Se även Ungdomsfängelseutredningens betänkande *Tillsynsdom* (SOU 1977:83) och prop. 1978/79:212.

³⁴ SFS 1981:211, som trädde i kraft den 1 juli 1981. Se även prop. 1980/81:76.

³⁵ Dessa lagar har senare ersatts av socialtjänstlagen (2001:453) respektive lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

krävdes ”särskilda skäl” av hänsyn till ”allmän laglydnad” (allmänprevention) för att döma den som var 18–20 år till fängelse (tidigare hade det, som vi har konstaterat i avsnitt 3.3.1, i samma stycke angetts att den som var 18–20 år fick dömas till fängelse ”allenast när frihetsberövande är påkallat främst av hänsyn till allmän laglydnad eller fängelse eljest finnes lämpligare än annan påföljd”). Samma paragrafs tredje stycke ändrades så att förbudet mot att döma ut livstids fängelse utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år. Vidare ändrades 33 kap. 4 § första stycket så att möjligheten att döma till lindrigare straff än vad som var stadgat för brottet utvidgades till att gälla även den som hade begått brottet i åldern 18–20 år.³⁶ Genom denna reform infördes alltså en 21-årsgräns för särbehandling av unga lagöverträdare som gällde såväl påföljdsval som straffmätning och som därmed – i grova drag – motsvarar den ordning som gäller i dag.

Regeringen lämnade sin proposition med förslag till lagändringar angående påföljder för unga lagöverträdare samma dag som departementschefen begärde regeringens bemyndigande att tillkalla de kommittéer som kom att ta namnen Fängelsestraffkommittén och Frivårdskommittén. I propositionen angavs, med hänvisning till Ungdomsfängelseutredningens förslag om att avskaffa påföljden ungdomsfängelse, att ändringar i bestämmelserna om påföljdsval och straffmätning för unga lagöverträdare var nödvändiga inslag i en reform som innebar att ungdomsfängelse avskaffades.³⁷

När det gällde höjning av lägsta ålder för livstidsstraff fanns inga invändningar från remissinstanserna avseende det bakomliggande utredningsförslaget och även departementschefen delade uppfattningen att gränsen skulle höjas från 18 till 21 år.³⁸

I fråga om villkoren för att döma lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år till fängelse angav departementschefen följande:³⁹

Fängelse som ensamt straff bör få ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande. Kravet på särskilda skäl innebär att det erfordras starkare allmänpreventiva skäl för tillämpning av fängelse när den tilltalade inte fyllt 21 år än eljest. Om fängelse ådöms jämte skyddstillsyn bör dock den föreslagna bestämmelsen i 28 kap. 3 § BrB [vilken kom att införas] företrädesvis vara tillämplig även för denna åldersgrupp. För

³⁶ SFS 1979:680, som trädde i kraft den 1 januari 1980.

³⁷ Prop. 1978/79:212 s. 61.

³⁸ Prop. 1978/79:212 s. 63.

³⁹ Prop. 1978/79:212 s. 64 f.

ungdomar i åldern 18–21 år [sic!] bör således fängelse som ensamt straff i huvudsak komma i fråga endast när brottsligheten varit särskilt svår eller omfattande eller om annan påföljd är utesluten på grund av tidigare upprepade återfall i grov brottslighet samt vid sådana brottstyper, exempelvis trafikbrott, där kortare frihetsstraff regelmässigt utdöms.

Med hänsyn till det nu anförda förordar jag att bestämmelsen i 26 kap. 4 § andra stycket BrB erhåller den lydelsen att fängelse får ådömas den som fyllt 18 men ej 21 år endast när det av hänsyn till allmän laglydnad föreligger särskilda skäl för frihetsberövande.

Den av Ungdomsfängelseutredningen föreslagna höjningen av åldersgränsen, från 18 till 21 år, för möjligheten att vid straffmätningen gå under straffskalan hade med något undantag tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Ett par remissinstanser hade förordat en ännu högre åldersgräns, 23 eller 25 år. Departementschefen instämde i utredningens förslag om att höja gränsen till 21 år. Utredningen hade påpekat att ändringen kunde komma att medföra en viss generell sänkning av straffnivån för ungdomar i åldern 18–20 år. I den delen uttalade departementschefen följande:⁴⁰

En sådan utveckling ligger i linje med de strävanden som finns att, framför allt för yngre lagöverträdare, få till stånd en ordning som innebär att frihetsberövandena blir kortare och mera sällan förekommande.

3.5 Fängelsestraffkommittén (1979–1986)

3.5.1 Direktiv

Genom direktiv 1979⁴¹ gavs kommittén i uppdrag att med de kriminologiska forskningsresultaten och tidigare betänkanden och rapporter som utgångspunkt göra en allsidig översyn när det gällde användningen av fängelsestraff. En av kommitténs huvuduppgifter var att pröva om det skulle innebära fördelar att, som arbetsgruppen inom Brå hade föreslagit,⁴² införa allmänna regler för påföljdsval och straffmätning.

⁴⁰ Prop. 1978/79:212 s. 65.

⁴¹ Se SOU 1986:14 s. 13–17. Kommittén fick också tilläggsdirektiv 1981, 1983 och 1984.

⁴² Se avsnitt 3.4.

3.5.2 Fängelsestraffkommitténs förslag

Fängelsestraffkommittén⁴³ lämnade sina för påföljdssystemet mest centrala förslag i betänkandet *Påföljd för brott*.⁴⁴

Med utgångspunkt i den i avsnitt 3.1.1 beskrivna indelningen av straffsystemet i olika nivåer diskuterade Fängelsestraffkommittén vilka slags överväganden som borde ha betydelse för kriminalisering av gärningar, påföljdsbestämning – med vilket kommittén avsåg både valet av påföljd och straffmätningen – respektive verkställighet av påföljd. Kommittén menade att *straffmätningen* ”i princip” borde ske efter brottets klandervärdhet – straffvärdet – med beaktande av de anvisningar som lagstiftaren hade gett genom straffskalor eller på annat sätt, och att varken allmänpreventiva eller individualpreventiva hänsyn borde tillmätas självständig betydelse vid straffmätningen. Omständigheter hänförliga till gärningsmannens person skulle dock även i fortsättningen kunna få inverka på straffmätningen. Det samma gällde omständigheten att den tilltalade tidigare dömts för brott. Även när det gällde *valet av påföljd* pekade kommittén särskilt på kraven på legalitet, förutsebarhet och likhet inför lagen. För att ge ett bättre underlag för en enhetlig praxis ansåg kommittén att det borde anges i lagen under vilka omständigheter allmänpreventiva skäl gjorde sig särskilt gällande. Kommittén identifierade i den delen tre faktorer: *stark klandervärdhet* (högt straffvärde), att brottet var av *art* som ”t. ex. fått en större utbredning eller antagit mer elakaraktade former”, och att brottet utgjorde ett *återfall* i brottslighet från den tilltalades sida. Även i fråga om individualpreventiva hänsyn vid påföljdsvalet ansåg kommittén att lagstiftaren borde ange mer preciserade regler som vägledning för tillämpningen.⁴⁵

Kommittén menade att det var både möjligt och önskvärt att minska bruket av fängelsestraff. I den delen uttalade kommittén följande:⁴⁶

Ett ökat användande av fängelsestraff är inte ett verksamt medel när det gäller att minska brottsligheten eller ens att motverka en ökning av detta. I den mån det är möjligt att minska brottsligheten är det åtgärder av helt annat slag som krävs. Härav följer som en viktig slutsats att det

⁴³ Ju 1979:04.

⁴⁴ SOU 1986:13–15. Fängelsestraffkommittén redovisade överväganden också i de tidigare delbetänkandena SOU 1980:1 och SOU 1981:92 samt i det senare slutbetänkandet SOU 1988:7

⁴⁵ SOU 1986:14 s. 69–76. Se i fråga om straffvärde även s. 131–173.

⁴⁶ SOU 1986:14 s. 77–81.

inte heller finns något som tyder på att en måttlig minskning av användandet av fängelsestraff allmänt sett har någon betydelse för brottslighetens omfattning.

Kommittén hade inte i uppdrag att se över innehållet i de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Den ansåg att överlämnande till särskild vård borde behållas i och för sig men påtalade att det inte var logiskt att benämna sådana vårdåtgärder som straffrättsliga påföljder. Ifrågasättandet förklarades med att domstolen, när den dömer ut en vårdpåföljd, i princip inte vet vad som kommer att ske med den dömd. Kommittén förordade därför en lösning som innebar att vårdåtgärderna tekniskt sett inte skulle vara att betrakta som påföljder.⁴⁷

I fråga om påföljdsbestämningen konstaterade kommittén att den dåvarande bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken inte gav tillräcklig ledning i fråga om vilka omständigheter som skulle få påverka påföljdsvalet och straffmätningen och i vilken omfattning detta skulle få ske. Vidare pekade kommittén på att fängelse borde användas i mindre utsträckning än tidigare. Användningen av villkorlig dom och skydds-tillsyn borde, enligt kommittén, vidgas. Kommittén ansåg därför att bestämmelsen i 1 kap. 7 § brottsbalken borde ersättas med ny reglering. Kommittén pekade också på att det i Brå-rapporten *Nytt straffsystem* hade framförts att en enhetlig reglering av påföljdsval och straffmätning kunde leda till att domstolarna motiverade sina beslut i straffmättningsfrågorna och att de argument som användes på så sätt skulle kunna föras fram och diskuteras. Kommittén bedömde att allmänna regler för påföljdsbestämningen skulle göra påföljdsbestämningen mer förutsebar och leda till att en rättvis proportion mellan brott och brottspåföljd bättre skulle kunna säkerställas.⁴⁸

Även om kommittén hade förkastat tanken på att individualpreventiva hänsyn, dvs. ett prognostänkande avseende möjligheten att motverka fortsatt brottslighet från den tilltalades sida, skulle få någon självständig betydelse vid påföljdsbestämningen menade den att gärningspersonens personliga förhållanden eller hans eller hennes handlande efter brottet kunde vägas in i mildrande riktning, ”i minst samma utsträckning” som tidigare, om det skulle framstå som ”obiligt och orättfärdigt” att inte beakta dessa omständigheter. Mot den bakgrunden föreslog kommittén en uppräkningslista av s.k. billighetshänsyn i lagtexten. Kommittén såg en poäng i att skilja mellan å ena sidan

⁴⁷ SOU 1986:14 s. 117–120.

⁴⁸ SOU 1986 :14 s. 415–422.

”omständigheter som är hänförliga till brottet, dvs. till straffvärdet” och å andra sidan ”omständigheter som är hänförliga till gärningsmannens person och hans agerande efter brottet, dvs. billighetshänsyn”. Billighetshänsyn skulle ytterst kunna leda till påföljdseftergift.⁴⁹

Kommittén ansåg att den tilltalades tidigare brottslighet liksom tidigare skulle kunna påverka såväl valet av påföljd som straffmätningen, dock skulle inte någon skärpning av ett fängelsestraff ske vid straffmätningen med hänvisning till återfall. På fängelsenivån skulle återfallet beaktas genom förverkande av (eventuellt återstående) villkorligt medgiven frihet.⁵⁰

Beträffande påföljdsbestämning för unga lagöverträdare angav Fängelsestraffkommittén följande:⁵¹

Enligt vår åsikt finns starka skäl att betona att påföljder som innebär kriminalvård och då främst fängelse skall användas med mycket stor återhållsamhet för unga lagöverträdare. Åtgärder mot dessa bör för åldersgruppen 15–17 år ske inom socialtjänsten och inte inom kriminalvården. För åldersgruppen 18–20 år bör stor restriktivitet iakttas med att ådöma fängelse.

[- - -]

Enligt vårt förmenande skulle [...] en mer restriktivt hållen regel för när fängelse får användas i de yngre åldersgrupperna bättre återspegla dagens praxis och också kunna leda till en ytterligare minskad användning av fängelse för unga lagöverträdare. En sådan reglering skulle också för framtiden bättre kunna motverka eventuella tendenser till ökad användning av fängelse i åldersgruppen 15–20 år.

I fråga om straffmätning för unga lagöverträdare angav kommittén följande:⁵²

Vi vill i detta sammanhang också trycka på att om fängelse används för unga lagöverträdare bör åldern beaktas vid straffmätningen. Straffet bör således regelmässigt sättas lägre för en ungdom under 21 år än för en äldre gärningsman. Och det bör naturligen bli än lägre ju yngre den dömda är.

I en sammanfattande bedömning konstaterade Fängelsestraffkommittén att det krävdes ytterligare utredning av frågan om och i vilken utsträckning unga lagöverträdare skulle kunna dömas till fängelse:⁵³

⁴⁹ SOU 1986 :14 s. 422 f. och 427–432.

⁵⁰ SOU 1986:14 s. 423–426.

⁵¹ SOU 1986:14 s. 437.

⁵² SOU 1986:14 s. 438.

⁵³ SOU 1986:14 s. 438.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns skäl att överväga en ändring av påföljdssystemet för den aktuella åldersgruppen, dvs. ungdomar i åldern 15–17 år. Den ändring som då främst bör övervägas är att helt förbjuda fängelse som påföljd för denna åldersgrupp. För ett sådant förslag krävs dock närmare utredning i skilda avseenden. Väsentligt för möjligheten att avskaffa fängelsepåföljden för denna grupp är att det inom ramen för socialtjänsten kan skapas sådana särskilt anpassade resurser att vård inom socialtjänsten framstår som ett realistiskt alternativ till fängelse. Det är enligt vår uppfattning mycket angeläget att frågan om och i vilken utsträckning fängelse bör kunna ådömas unga lagöverträdare övervägs ytterligare.

3.5.3 Följder av förslagen

Departementschefen instämde i huvudsak i Fängelsestraffkommitténs överväganden om preventionsteorier och straffvärde samt förslaget att införa mer detaljerade bestämmelser angående straffmätning och val av påföljd. Vidare delade hon – i huvudsak – kommitténs överväganden och förslag i fråga om vilka omständigheter som vid sidan av straffvärdet borde få påverka påföljdsbestämningen. Hon ansåg dock att återfall borde kunna påverka även straffmätningen på fängelsenivå.⁵⁴

Genom den följande lagändringen⁵⁵ infördes bl.a. ett nytt 29 kap. med bestämmelser om straffvärde och straffmätning, och ett nytt 30 kap. med bestämmelser om valet av påföljd. Därmed infördes den nuvarande systematiken – och den grundläggande principen att påföljdsbestämningen ska göras med utgångspunkt i brottets straffvärde – i den del av brottsbalken som gäller påföljdsbestämningen.⁵⁶

Det nuvarande påföljdssystemets struktur behandlas i avsnitt 4.

Vad särskilt gäller påföljdsbestämning för unga lagöverträdare kan nämnas att det infördes en bestämmelse i 29 kap. 7 § med följande lydelse:

Har någon begått brott innan han fyllt tjuogoett år, skall hans ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Härvid får dömas till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet.

Ingen får dömas till fängelse på livstid för brott som han begått innan han fyllt tjuogoett år.

⁵⁴ Prop. 1987/88:120 s. 32–44 och 47–61.

⁵⁵ SFS 1988:942, som trädde i kraft den 1 januari 1989.

⁵⁶ Se SOU 1993:35 del A s. 106 f.

I nya 30 kap. 4 och 5 §§ reglerades valet av påföljd för lagöverträdare i allmänhet respektive unga lagöverträdare på följande sätt:

4 §

Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 § [s.k. billighetshänsyn].

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

5 §

För brott som någon begått innan han fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

För brott som någon begått efter det att han fyllt arton men innan han fyllt tjuogoett år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

31 kap. 1 § ändrades så att förutsättningen för att kombinera vård inom socialtjänsten med böter var att det motiverades av straffvärdet, brottets art eller att den tilltalade återfallit i brott.

I regeringens lagförslag till riksdagen ingick inte några förslag till förändringar av de påföljder som innebar överlämnande till särskild vård. Departementschefen såg inte några ”skäl som [var] bärande nog” för förslaget.⁵⁷

Behandlingstanken var alltså fortfarande förankrad i fråga om åtgärder mot unga lagöverträdare i och med den kvarvarande möjligheten att döma ut den tidsbestämda påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten.⁵⁸ *På ett övergripande plan* – sett till de allmänna bestämmelserna om straffmätning och påföljdsval – får samtidigt 1989 års reform sägas innebära att behandlingstanken minskade kraftigt i betydelse till förmån för främst resonemang om tillbakablickande proportionalitet och förutsebarhet.

3.6 Påföljdsutredningen (1990–1991)

Regeringen bemyndigade 1990 en särskild utredare att överväga möjligheterna att vidareutveckla innehållet i de påföljder som utgjorde alternativ till fängelsestraff och mot den bakgrunden pröva behovet av

⁵⁷ Prop. 1987/88:120 s. 63 f.

⁵⁸ Se dock avsnitt 3.7 om det fortsatta lagstiftningsarbetet i fråga om reaktioner mot ungdomsbrott.

justeringar av vissa bestämmelser angående valet mellan fängelsestraff och andra påföljder samt se över vissa frågor om verkställigheten av fängelsestraff.⁵⁹

Utredningen, som tog namnet Påföljdsutredningen,⁶⁰ redovisade sina överväganden och förslag 1991 i betänkandet *Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m.*⁶¹

I betänkandet lämnades förslag till förändringar rörande bl.a. villkorlig frigivning men utredningen lämnade inte några förslag angående vare sig frivårdspåföljderna eller bestämmelserna om påföljdsval.

3.7 Ungdomsbrottskommittén (1990–1993)

3.7.1 Direktiv

År 1990 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utvärdera regelsystemet för unga lagöverträdare samt lämna förslag till i vilka former och på vilket sätt det allmänna borde ingripa när ungdomar som har fyllt 15 år begår brott. I direktiven⁶² framhölls att det var närmare tio år sedan socialtjänstreformen genomfördes, med införande av socialtjänstlagen (1980:620) och lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, och att det var naturligt att genomföra en samlad utvärdering av reformens betydelse för behandlingen av unga lagöverträdare. Huvuduppgiften skulle vara att undersöka om fördelningen av uppgifter mellan socialtjänsten och rättsväsendet var väl avvägd när det gällde unga lagöverträdare och om samordningen mellan myndigheterna kunde förbättras.

3.7.2 Ungdomsbrottskommitténs förslag

Ungdomsbrottskommittén⁶³ redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet *Reaktion mot ungdomsbrott*.⁶⁴

Till grund för kommitténs överväganden låg ingående undersökningar av ungdomsbrottslighetens omfattning, karaktär och orsaker

⁵⁹ Dir. 1990:11, som sammanfattas i SOU 1991:45 på s. 61–63.

⁶⁰ Ju 1990:02.

⁶¹ SOU 1991:45.

⁶² Dir. 1990:53, som sammanfattas i SOU 1993:35 del A på s. 89.

⁶³ Ju 1990:07.

⁶⁴ SOU 1993:35.

och en översikt över olika former av reaktioner på brott av unga. Vidare gjordes en jämförelse av system för reaktioner mot ungdomsbrottslighet i olika länder.⁶⁵

Vid diskussionen av olika åtgärder mot ungdomsbrottsligheten konstaterade kommittén att det fanns en större grupp unga med låg brottsaktivitet och en mindre grupp med hög brottsaktivitet. För att motverka brottslighet inom den större gruppen med låg brottsaktivitet antogs ökad *upptäcktsrisk* vara betydligt mer effektivt än att skärpa straffen. Den kriminologiska forskningen hade visat att förändringar av påföljder inte kunde förväntas ge några större allmänpreventiva effekter. Beträffande den lilla gruppen med hög brottsaktivitet angavs att det fanns ett svagt stöd för att individualpreventiva effekter kunde uppnås genom tvångsbehandling och att det inte kunde utslutas att sådan behandling kunde få motsatta effekter. I betänkandet uttalades följande:⁶⁶

Vid en samlad bedömning av svensk och internationell forskning om individualpreventiva effekter av samhällets ingripanden mot unga lagöverträdare, tvingas man konstatera att kunskaperna är långt ifrån tillräckliga för ett slutgiltigt ställningstagande. Det finns dock tillräckligt mycket kunskap som talar om negativa resultat eller nollresultat för att man inte skall knyta några speciella förhoppningar till dessa åtgärder.

Mot bakgrund av sin syn på möjligheten att förhindra fortsatt brottslighet genom olika behandlingsinsatser fäste kommittén stor vikt vid att poängtera det brottsförebyggande arbetet.⁶⁷ Kommittén pekade också på vikten av ändamålsenliga utredningsformer hos bl.a. polis, åklagare och socialtjänst.⁶⁸

Som sin ”kriminalpolitiska uppfattning” angav kommittén bl.a. att den princip om proportionalitet mellan brott och straff som det nya påföljdssystemet i 29 och 30 kap. brottsbalken vilade på var riktig. Kommittén betonade också intresset av förutsebarhet i påföljdssystemet. De argument som talade för ett fasthållande av behandlingstanken var enligt kommittén ”inte [...] särskilt hållbara”. Det fanns snarast, menade kommittén, ett särskilt skäl att ”framhålla sambandet mellan brott och reaktion” avseende unga lagöverträdare. Kom-

⁶⁵ SOU 1993:35 del A s. 109–120 och del B s. 7–92 respektive del B s. 93–153.

⁶⁶ SOU 1993:35 s. 114–119.

⁶⁷ SOU 1993:35 s. 121–142.

⁶⁸ SOU 1993:35 s. 221–278.

mittén ansåg att principer om *humanitet, förutsebarhet, klarhet, proportionalitet, rättvisa* och *konsekvens* borde vara vägledande vid utformningen av påföljdssystemet även för unga lagöverträdare.⁶⁹

Mot bakgrund av sina överväganden på principiell nivå föreslog kommittén att påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten skulle upphöra och att andra straffrättsliga påföljder, som skulle bestämmas av myndigheterna inom rättsväsendet, skulle användas även för unga lagöverträdare. Brottslig verksamhet skulle dock stå kvar som en särskild indikation för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.⁷⁰

De ungdomar som hade fått vård inom socialtjänsten skulle i stället dömas till villkorlig dom eller skyddstillsyn, med eller utan särskilda föreskrifter, eller till *särskild tillsyn* på en tid mellan sex månader och två år. Särskild tillsyn skulle alltså, liksom fängelse, vara en tidsbegränsad påföljd och skulle anses strängare än både villkorlig dom och skyddstillsyn. Tanken var inte att antalet frihetsberövanden skulle öka, utan restriktiviteten, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, när det gällde att använda fängelse som påföljd för unga lagöverträdare skulle gälla även särskild tillsyn. För lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle en frihetsberövande påföljd alltid bestämmas till särskild tillsyn medan de som var 18–20 år skulle dömas till särskild tillsyn i stället för fängelse om särskild tillsyn framstod som den lämpligaste påföljden, främst om den unge redan var föremål för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Särskild tillsyn skulle verkställas i särskilda ungdomshem, administrerade av Statens institutionsstyrelse, och var alltså ett slags föregångare till dagens påföljd *sluten ungdomsvård*.⁷¹

Kommittén ansåg att polisens rapporteftergift och åklagares åtalsunderlåtelse var nödvändiga avsteg från den absoluta åtalsplikten och föreslog att förutsättningarna för åtalsunderlåtelse skulle utvidgas i fråga om unga lagöverträdare.⁷² Vidare ansåg kommittén att en polisman i större utsträckning än tidigare skulle kunna anmoda ungdomar att ”göra rätt för sig eller avhjälpa skador på grund av brott” och att

⁶⁹ SOU 1993:35 s. 203–220.

⁷⁰ SOU 1993:35 s. 279–287.

⁷¹ SOU 1993:35 s. 289–293 och 399–429.

⁷² SOU 1993:35 s. 295–321.

poliser och åklagare borde kunna beakta den unges vilja att ställa saker till rätta vid beslut om rapporteftergift respektive åtalsunderlåtelse.⁷³

Kommittén föreslog inga ändringar när det gällde bötesstraffets tillämpning.⁷⁴

När det gällde villkorlig dom föreslog kommittén att unga lagöverträdare skulle kunna dömas till sådan påföljd även om det fanns risk för återfall, om den unge var föremål för åtgärd enligt socialtjänstlagen eller lagen med vissa bestämmelser om vård av unga eller någon annan tillräckligt ingripande åtgärd kommit till stånd som positivt ändrade den unges situation. Kommittén ansåg också att rätten skulle kunna meddela föreskrift om skyldighet att genomföra samhällstjänst om det var av avgörande betydelse för att kunna döma en ung lagöverträdare till villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse eller särskild tillsyn.⁷⁵

Kommittén behandlade också frågan om medling mellan unga lagöverträdare och brottsoffer. Den föreslog inte något formaliserat medlingsförfarande men ansåg att lokala initiativ till brottsofferkonfrontation borde understödjas. I den delen upprepade kommittén att den unges vilja att göra rätt för sig skulle beaktas vid prövningen av rapporteftergift och åtalsunderlåtelse.⁷⁶

I fråga om intensivövervakning med elektroniska hjälpmedel (s.k. fotboja) för unga lagöverträdare hänvisade kommittén till att Straffsystemkommittén hade fått i uppgift att överväga tillämpningen av sådan övervakning beträffande alla ålderskategorier av lagöverträdare.⁷⁷ Kommittén bedömde inte att fördelarna med en påföljd för unga som innebar frihetsberövande endast på fritiden, vid sidan av arbete eller studier, vägde tyngre än nackdelarna och föreslog därför inte någon ny påföljd av det slaget.⁷⁸

Enligt kommittén borde brottmål med unga tilltalade även fortsättningsvis handläggas av allmän domstol. Kommittén ansåg samtidigt att samtliga brottmål mot tilltalade i åldern 15–20 år skulle samlas och handläggas på särskilda ungdomsrotlar i tingsrätterna. Ordföranden skulle som regel vara ordinarie domare, nämndemän skulle alltid ingå i avgörandet och nämnden skulle som utgångspunkt bestå

⁷³ SOU 1993:35 s. 323–332.

⁷⁴ SOU 1993:35 s. 333–340.

⁷⁵ SOU 1993:35 s. 341–398.

⁷⁶ SOU 1993:35 s. 431–444.

⁷⁷ SOU 1993:35 s. 444–449.

⁷⁸ SOU 1993:35 s. 450–456.

av minst en nämndeman med ”särskild insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom”. I hovrätt skulle ungdomsbrottmål handläggas på särskild avdelning och i fråga om nämnd skulle gälla motsvarande bestämmelser som för handläggningen i tingsrätt. Kommittén ansåg att övervägande skäl talade mot att införa särskilda jourdomstolar som skulle vara i tjänst under icke-ordinarie arbetstid och kunna döma över brott i omedelbart samband med dess förövande. Däremot borde handläggningstiderna vid brottsutredning och i domstol kortas ned.⁷⁹

I fråga om själva förfarandet ansåg kommittén att tiden, enligt 12 § andra stycket LUL, för att hålla huvudförhandling i tingsrätt, två veckor från att åtal hade väckts, skulle gälla ungdomar under 18 år i alla mål där fängelse ingick i straffskalan – och inte bara om det var föreskrivet fängelse i mer än ett år för brottstypen.⁸⁰ Vidare föreslogs en viss utvidgning av möjligheten att häkta den som var 15–17 år om det fanns återfallsrisk och ett krav på *särskilda skäl* för häktning (gällande rätt innehöll ett krav på *synnerliga skäl*).⁸¹

3.7.3 Följder av förslagen

När Ungdomsbrottskommittén lämnade sitt betänkande pågick Straffsystemkommitténs utredningsarbete.⁸² Vidare fortsatte utredningsarbetet beträffande ungdomspåföljder i Justitiedepartementet, med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs betänkande, genom upprättandet av en departementspromemoria.⁸³ Straffsystemkommitténs förslag samt förslagen i departementspromemorian behandlades sedan av regeringen i samma proposition, som i detta betänkande redovisas i avsnitt 3.9.2.

⁷⁹ SOU 1993:35 s. 457–490.

⁸⁰ SOU 1993:35 s. 495–506.

⁸¹ SOU 1993:35 s. 507–532.

⁸² Se avsnitt 3.8.

⁸³ Se avsnitt 3.9.

3.8 Straffsystemkommittén (1992–1995)

3.8.1 Direktiv

I kommitténs direktiv⁸⁴ angavs att ”de partiella reformer som ha[de] skett lett till att brottsbalkens påföljdssystem inte längre [var] helt sammanhängande”, vilket innebar att ”[t]iden [var] mogen för en mera övergripande översyn av systemet”. Kommitténs uppgift var att ”överväga vilka ändringar av påföljdssystemet som [borde] genomföras för att det [skulle] motsvara de krav som ställs på ett sammanhållet och genomtänkt straffsystem”. Departementschefen ansåg att utvecklingen borde fortsätta i linje med 1989 års påföljdsreform men menade samtidigt att ”betonandet av principer som proportionalitet och rättslig likabehandling inte utesluter eller bör utesluta att även personliga omständigheter kan beaktas vid påföljdsbestämningen”. Även i fortsättningen var det, enligt departementschefen, ”viktigt och nödvändigt att ta hänsyn till sådana faktorer som t.ex. den tilltalades ungdom [...]”.

3.8.2 Straffsystemkommitténs förslag

Straffsystemkommittén⁸⁵ lämnade sina förslag 1995 i betänkandet *Ett reformerat straffsystem*.⁸⁶

Kommittén konstaterade att kritiken mot den tidigare behandlingsoptimismen hade föranlett 1989 års påföljdsreform.⁸⁷ Samtidigt pekade kommittén på att ändringarna inte var heltäckande och att delar av påföljdssystemet fortfarande kom att präglas av behandlingstanken. Kommittén såg det som sin uppgift att göra en genomgripande översyn av brottsbalkens påföljdssystem utifrån krav på *proportionalitet, rättvisa, klarhet, förutsebarhet och konsekvens* samt utifrån kravet att systemet skulle präglas av *humanitet*. Allmänpreventiva överväganden skulle beaktas på lagstiftningsnivån eller i undantagsfall genom Högsta domstolens prejudikatbildning. Att minska användningen av fängelsestraff, bl.a. genom att öka användningen av samhällstjänst, var ett viktigt mål.⁸⁸

⁸⁴ Dir. 1992:47, dir. 1994:45 och dir. 1984:5, vilka sammanfattas i SOU 1995:91 del II på s. 13–24.

⁸⁵ Ju 1992:07.

⁸⁶ SOU 1995:91.

⁸⁷ Se avsnitt 3.5.

⁸⁸ SOU 1995:91 del I s. 13 f.; se även del II s. 52–60.

Kommittén prövade – men förkastade – idéer om att införa *villkorligt fängelse* i påföljdssystemet. I stället förordade kommittén en lösning som innebar att *sambällstjänst* och *kontraktsvård* skulle införas som självständiga straff, med angivelse av vilket fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut (s.k. alternativstraff), vid sidan av påföljderna *böter*, *prövotidsstraff* (motsvarade villkorlig dom), *övervakningsstraff* (motsvarade skyddstillsyn) och *fängelse*.⁸⁹

I fråga om principerna för straffbestämning konstaterade kommittén att 1989 års ändringar hade mottagits väl och den ansåg att ändringarna i stora delar borde ligga fast. Samtidigt fanns det, enligt kommittén, anledning till fortsatta reformer. Kommittén ansåg bl.a. att det var ”ologiskt att prognosbetonade och behandlingsinriktade skäl alltjämt [var] bestämmande för tillämpningen av villkorlig dom och skyddstillsyn, sedan de på goda grunder avskaffats för fängelse”. Enligt kommittén, som pekade på att kriminologisk forskning hade visat att det inte var möjligt att göra träffsäkra prognoser och att individualpreventiva verkningar av olika påföljder var osäkra, borde ”i princip samma kriterier – brottets straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet – [...] styra valet av samtliga straff”. Alla de nämnda reaktionerna mot brott skulle alltså benämnas *straff*. Vad särskilt gäller unga lagöverträdare uttalade kommittén att det, i linje med vad som redan gällde, skulle krävas *synnerliga skäl* för att döma den som begått brott i åldern 15–17 år till strängare påföljd (”straff”) än övervakningsstraff (dvs. för att döma den unge till sambällstjänst, kontraktsvård eller fängelse) och att det för åldersgruppen 18–20 år i stället skulle gälla ett krav på *särskilda skäl*.⁹⁰

Kommittén ansåg att bestämmelserna om beaktande av *den tilltalades tidigare brottslighet* borde tydliggöras. Bestämmelserna skulle i huvudsak spegla den rådande rättstillämpningen, som innebar att återfall skulle beaktas genom i första hand förverkande av villkorligt medgiven frihet, i andra hand vid valet av påföljd och i sista hand vid straffmätningen.⁹¹

⁸⁹ SOU 1995:91 del I s. 15–17; se även del II s. 61–92.

⁹⁰ SOU 1995:91 del I s. 17–20; se även del II s. 93–172.

⁹¹ SOU 1995:91 del I s. 20 f.; se även del II s. 173–192.

3.8.3 Följder av förslagen

När Straffsystemkommittén lämnade sitt betänkande hade Ungdomsbrottskommittén nyligen lämnat sitt betänkande.⁹² I Justitiedepartementet pågick arbetet med att upprätta en departementspromemoria med utgångspunkt i Ungdomsbrottskommitténs överväganden och förslag.⁹³ Straffsystemkommitténs förslag samt förslagen i departementspromemorian behandlades sedan av regeringen i samma proposition, som i detta betänkande redovisas i avsnitt 3.9.2.

3.9 Justitiedepartementets promemoria om påföljder för unga lagöverträdare (1997)

3.9.1 Förslagen i promemorian

Som angetts ovan upprättades i Justitiedepartementet en departementspromemoria mot bakgrund av Ungdomsbrottskommitténs överväganden och förslag.⁹⁴ Promemorian färdigställdes 1997 och fick namnet *Påföljder för unga lagöverträdare*.⁹⁵

I departementspromemorian angavs inledningsvis att påföljdssystemet för unga lagöverträdare byggde på ”principen att barn och ungdomar som har begått brott i första hand skall bli föremål för insatser inom socialtjänsten” och att de ”så långt det är möjligt [bör] hållas utanför kriminalvården i allmänhet och fängelserna i synnerhet”. Förslagen i departementspromemorian angavs syfta till att den ordningen skulle kunna behållas. Departementspromemorian bestod av två huvudsakliga förslag: ett om ändringar av påföljden *överlämnande till vård inom socialtjänsten* och ett om en ny påföljd – *överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem*.⁹⁶

I fråga om *överlämnande till vård inom socialtjänsten* konstaterades i departementspromemorian att den påföljden var utformad på i stort sett samma sätt som vid brottsbalkens införande. Påföljden borde därför ses över med utgångspunkten att kraven på förutsebarhet, konsekvens och proportionalitet skulle få ett större utrymme.

⁹² Se avsnitt 3.7.

⁹³ Se avsnitt 3.9.

⁹⁴ Se avsnitt 3.7.

⁹⁵ Ds 1997:32. (I promemorians sidhuvud anges felaktigt ”Ds 1996:32”.)

⁹⁶ Ds 1997:32 s. 9.

För att i större utsträckning uppfylla kravet på *förutsebarhet* föreslogs att socialnämndens yttranden i ungdomsmål skulle bli mer utförliga. Kravet på *konsekvens* skulle uppfyllas genom en mer effektiv ordning för att ompröva påföljdsvalet i de fall då den planerade vården inte kom till stånd. För att uppnå ett större mått av *proportionalitet* föreslogs att domstolen på ett mer uttalat sätt skulle pröva om de planerade insatserna var tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens karaktär. Vidare föreslogs att överlämnandepåföljden skulle kombineras med antingen *dagsböter* eller *ungdomstjänst* för att uppnå proportionalitet mellan brottets svårhet och påföljdens stränghet.⁹⁷

Den föreslagna nya påföljden *överlämnande till vård vid särskilt ungdomshem* syftade till att hålla dem som begått brott före 18 års ålder utanför fängelse och att frihetsberövande skulle verkställas – ”med beaktande av de särskilda hänsyn som måste tas vid frihetsberövanden av barn och ungdomar” – på så sätt att ”risken för skadeverkningar av frihetsberövandet minimeras samtidigt som möjligheterna att ge en kvalificerad vård och behandling tas tillvara”. Verkställigheten skulle anförtros Statens institutionsstyrelse, som skulle samarbeta med socialtjänsten i den dömdes hemkommun. En domstol skulle få döma ut påföljden endast om det fanns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kunde, enligt departementspromemorian, vara att brottet har ett mycket högt straffvärde eller att den tilltalade återfallit i allvarlig brottslighet upprepade gånger. Den nya påföljden skulle tidsbestämmas till lägst två månader och högst fyra år. Vårdbehovet skulle inte tillmätas någon betydelse vid påföljdsbestämningen.⁹⁸

3.9.2 Följder av förslagen

Regeringen behandlade övervägandena och förslagen i Straffsystemkommitténs betänkande⁹⁹ och departementspromemorian *Påföljder för unga lagöverträdare*, i vilken tankarna i Ungdomsbrottskommitténs betänkande¹⁰⁰ berördes, i propositionen *Vissa reformer av påföljdssystemet* 1998.¹⁰¹ Det kan här inskjutas att justitieutskottet dessförinnan

⁹⁷ Ds 1997:32 s. 9–11 och 57–104.

⁹⁸ Ds 1997:32 s. 11 f. och 105–142.

⁹⁹ Se avsnitt 3.8.

¹⁰⁰ Se avsnitt 3.7.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:96.

hade behandlat frågan om särskilda påföljder för unga lagöverträdare och i ett betänkande angett att särregleringen beträffande unga lagöverträdare vilade på erfarenheten att påföljden i dessa fall måste anpassas till den unges personliga mognad och särskilda förhållanden samt att ett fängelsestraff motverkar en ung människas möjlighet att föra ett laglydigt liv och att unga lagöverträdare därför så långt möjligt borde hållas utanför kriminalvården.¹⁰²

Regeringens övergripande bedömning var att det fanns ett behov av att reformera vissa delar av straffsystemet, bl.a. i fråga om alternativ till fängelse och villkorlig frigivning, samt att det fanns skäl för att ”med bibehållande av socialtjänstens huvudansvar, reformera påföljdssystemet för unga lagöverträdare”. Regeringen ansåg dock inte att den genomgripande förändring av påföljdssystemet som Straffsystemkommittén hade föreslagit borde genomföras. Regeringen uttalade:¹⁰³

Reformarbetet på påföljdsområdet har inneburit att individualpreventiva hänsyn fått en minskad betydelse vid påföljdsbestämningen. Det måste på det hela taget anses vara en riktig utveckling att sätta brottet, och inte brottslingen, i centrum. Samtidigt finns det fortfarande starka skäl för att ta hänsyn till den dömdes personliga förhållanden inte minst för att straffsystemet skall präglas av humanitet. Individualpreventiva hänsyn bör därför många gånger kunna prägla verkställigheten av en påföljd. Dessutom finns det ett intresse av att kunna döma ut påföljder som medför den kontroll och påverkan som kan antas bäst tillgodose det brottsförebyggande syftet. Det kan också vara nödvändigt att bedöma om en person kan genomföra en viss sanktion. Påföljdssystemets trovärdighet torde nämligen vara beroende av att utdömda påföljder också i stor utsträckning genomförs.

Även om det sålunda finns goda skäl för att i vissa fall ta hänsyn till den dömdes personliga förhållanden måste den grundläggande utgångspunkten för påföljdsbestämningen vara brottets svårhet. Ju allvarligare brottet är, desto allvarligare straffrättsligt ingripande bör följa. Påföljdssystemet bör tillgodose krav på proportionalitet, rättvisa, klarhet, förutsebarhet och konsekvens.

Det finns också ett intresse av att påföljdssystemet tillgodoser samhällsskyddet. Vid grova brott eller vid återfall i brott måste samhället kunna reagera med stränga sanktioner. Människor har en rätt till skydd mot grov brottslighet.

[- -]

I likhet med [Straffsystem]kommittén anser regeringen att det är viktigt att straffsystemet utformas så att krav på proportionalitet, rättvisa, klarhet och förutsebarhet tillgodoses. Kommitténs förslag innebär obestridligen ett ytterligare hävdande av dessa principer. Förslaget i dessa

¹⁰² Bet. 1994/95:JuU1.

¹⁰³ Prop. 1997/98:96 s. 74–82.

delar framstår också som mycket genomarbetat, logiskt och konsekvent. Betydande remisskritik har dock framförts av innebörd att kommittén har drivit de nämnda principerna för långt och föreslagit ett system som saknar nödvändig flexibilitet. Regeringen kan i viss utsträckning ansluta sig till denna bedömning.

Regeringen valde alltså att avstå från en genomgripande förändring av påföljdssystemet och föreslog i stället partiella reformer. En nyhet var att *samhällstjänst* infördes som ett permanent inslag i systemet. Samhällstjänst skulle kunna kombineras med såväl villkorlig dom som skyddstillsyn. En särskild variant av samhällstjänst – *ungdomstjänst* – föreslogs kunna kombineras med överlämnande till vård inom socialtjänsten.¹⁰⁴

Vad särskilt gäller unga lagöverträdare ville regeringen visserligen inte gå så långt som Ungdomsbrottskommittén hade föreslagit. Regeringen markerade dock att straffvärdet skulle vara styrande för straffmätningen och påföljdsvalet. Även om unga lagöverträdare även i fortsättningen i första hand skulle överlämnas för olika åtgärder inom ramen för socialtjänstens verksamhet, skulle domstolen enligt regeringens förslag pröva om socialnämndens insatser var tillräckligt ingripande med hänsyn till straffvärdet, brottets art och den unges eventuella tidigare brottslighet. Vidare infördes, mot bakgrund av Ungdomsbrottskommitténs förslag och förslaget i departementspromemorian *Påföljder för unga lagöverträdare*, en särskild tidsbestämd påföljd – slutna ungdomsvård – för lagöverträdare i åldersspannet 15–17 år. Statens institutionsstyrelse skulle ansvara för verkställigheten.¹⁰⁵

I propositionen föreslogs att den vid den tiden centrala bestämmelsen om de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare, 31 kap. 1 § brottsbalken, skulle ändras och att det i samma kapitel skulle införas en ny 1 a §. Med de i propositionen föreslagna ändringarna och tilläggen fick 31 kap. brottsbalken följande lydelse (ändringarna och tilläggen kursiverade):

1 §

Kan den som är under tjuogoett år och som begått *brott* bli föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga får rätten överlämna åt socialnämnden att föranstalta om *nödvändig* vård inom socialtjänsten *enligt en för den tilltalade av nämnden uppgjord vårdplan*.

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:96 s. 82–104.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:96 s. 138–170.

Överlämnande får ske endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med böter eller med särskild föreskrift om ungdomstjänst enligt tredje stycket, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den tilltalades tidigare brottslighet.

Framgår det av den upprättade planen att den tilltalade skall bli föremål för vård eller annan åtgärd med stöd av socialtjänstlagen, skall rätten meddela föreskrift om att han skall genomgå sådan vård eller åtgärd.

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den tilltalades tidigare brottslighet, får rätten förena ett överlämnande till vård inom socialtjänsten med

1. dagsböter, högst tvåhundra, vare sig böter har föreskrivits för brottet eller inte, eller

2. en särskild föreskrift om att den tilltalade skall utföra oavlönat arbete eller delta i annan särskilt anordnad verksamhet (ungdomstjänst) i lägst tjugo och högst ettihundra timmar, om den tilltalade samtycker till det.

En föreskrift om ungdomstjänst får ändras eller upphävas på talan av åklagare, när det finns skäl till det.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den dömdes anpassning i samhället, får rätten, i samband med överlämnande enligt första stycket, föreskriva att den dömde på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

1 a §

Har någon begått brott innan han fyllt 18 år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, skall den i stället bestämmas påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl däremot.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst fyra år.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (1998:000) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

Regeringen föreslog också att den befintliga bestämmelsen om val av påföljd för unga lagöverträdare, i 30 kap. 5 § brottsbalken, skulle kompletteras med en hänvisning till den nya bestämmelsen om sluten ungdomsvård i 31 kap. 1 a § brottsbalken.

Bestämmelserna om sluten ungdomsvård kompletterades med en ny bestämmelse i 3 § andra stycket lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) om att socialtjänsten skulle besluta om vård om den som hade dömts till sluten ungdomsvård vid

verkställighetens slut bedömdes vara ”i uppenbart behov av fortsatt vård” för att inte löpa sådan risk som avses i samma paragrafs första stycke, dvs. ”påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende”.

Propositionen antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1999.

3.10 Psykansvarskommittén (1999–2002)

3.10.1 Direktiv

År 1999 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda frågor om ansvar och påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. Kommittén skulle bl.a. analysera argumenten för och emot att införa en tillräknelighetsreglering och de konsekvenser en sådan förändring skulle medföra.¹⁰⁶

3.10.2 Psykansvarskommitténs förslag

Psykansvarskommittén¹⁰⁷ redovisade sina förslag i betänkandet *Psykisk störning, brott och ansvar*.¹⁰⁸ De flesta frågor som kommittén behandlade rörde psykiskt störda lagöverträdare. Kommittén föreslog att det skulle införas ett krav på tillräknelighet för straffansvar.¹⁰⁹ Som en konsekvens av detta ansåg kommittén att påföljdsförbudet för lagöverträdare under 15 år, i 1 kap. 6 § brottsbalken, skulle ändras till en ansvarsfrihetsregel. Som skäl för förslaget i denna del angav kommittén bl.a. följande:¹¹⁰

Den tillräknelighetsreglering vi föreslår innebär att, i de fall gärningsmannen inte uppfyller kravet på tillräknelighet, det inte är fråga om ett brott utan om en straffbelagd gärning. Straffrättsligt ansvar utdöms inte i dessa fall. Starka systematiska skäl talar för att regeln om barns straffrättsliga ansvar bör vara uppbyggd på samma sätt. Vi föreslår därför att det nuvarande påföljdsförbudet i 1 kap. 6 § BrB ändras till en ansvarsfrihetsregel. På detta sätt kommer man också ifrån den lite märkliga

¹⁰⁶ Dir. 1999:39.

¹⁰⁷ Ju 1999:08.

¹⁰⁸ SOU 2002:3.

¹⁰⁹ SOU 2002:3 s. 229–250.

¹¹⁰ SOU 2002:3 s. 339 f.

ordning som nu råder att ett brott visserligen anses föreligga men att det aldrig kan leda till en påföljd.

3.10.3 Följder av förslagen

Något allmänt krav på tillräknelighet har ännu inte införts i brottsbalken. Det kan dock framhållas att Psykansvarskommitténs idéer tio år senare togs upp på nytt av Psykiatrilagsutredningen i betänkandet *Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd*.¹¹¹

3.11 Ungdomsbrottsutredningen (2002–2004)

3.11.1 Direktiv

År 2002 tillkallades en särskild utredare för att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform såvitt avsåg unga lagöverträdare. I direktiven¹¹² beskrevs uppdraget sammanfattningsvis på följande sätt:

Arbetet skall utföras mot bakgrund av en analys av hur de kriminalpolitiska intentionerna bakom det nuvarande påföljdssystemet har förverkligats. Utredaren skall med denna utgångspunkt göra en översyn av påföljdssystemet och lämna förslag till hur detta kan vidareutvecklas och förbättras. Uppdraget omfattar såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Möjligheterna att utveckla påföljderna och skapa nya påföljdsalternativ skall särskilt övervägas. De åtgärder som vidtas skall vara ägnade att motverka att den unge återfaller i brott. Syftet med uppdraget är att, med upprätthållande av de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens, gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll samt att utifrån den unges behov skapa bättre förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv och på så sätt åstadkomma en positiv förändring.

I direktiven pekades det på att en pågående utvärdering av 1999 års påföljdsreform som Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse hade fått i uppdrag att genomföra kunde antas komma att bli ett betydelsefullt kunskapsunderlag för utredningen.

¹¹¹ SOU 2012:17. Se avsnitt 3.13.

¹¹² Dir. 2002:95.

3.11.2 Ungdomsbrottsutredningens förslag

Ungdomsbrottsutredningen¹¹³ redovisade sina förslag i betänkandet *Ingripanden mot unga lagöverträdare*.¹¹⁴

Utredningen konstaterade följande i ett inledande avsnitt:¹¹⁵

Lagstiftaren har [...] inte övergivit behandlingstanken, särskilt inte när det gäller behandlingen av unga lagöverträdare. Tanken bygger på erfarenheten att straffrättsliga ingripanden mot unga människor måste anpassas till den unges brist på mognad, begränsade erfarenhet och särskilda förhållanden. Man menar att det inte är tillräckligt att fokusera på de brottsliga gärningarna som sådana, utan hela den unges situation måste beaktas. Härvid har särskilt betonats att rätt anpassad vård och behandling är bättre ägnad att motverka fortsatt kriminalitet från den unge än samhällsreaktioner som har straffvärdet som ensam grund.

I fråga om *åtalsunderlåtelse* konstaterade utredningen att den gällande lagstiftningen i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) redan gav ”vidsträckt möjligheter till åtalsunderlåtelse” och att det enligt tidigare förarbetsuttalanden¹¹⁶ kunde sägas finnas en presumtion *mot* åtal vad gällde ungdomar. Samtidigt kunde utredningen konstatera att åtalsunderlåtelse för unga lagöverträdare tillämpades i allt mindre utsträckning. Utredningen menade att åtalsunderlåtelse enligt LUL borde användas i den – större – utsträckning som lagstiftaren hade åsyftat i tidigare lagstiftningsärenden. Samtidigt ansåg utredningen att begreppet åtalsunderlåtelse i fråga om unga lagöverträdare, ”av pedagogiska skäl och i tydliggörande syfte”, borde ersättas med begreppet *straffvarning*. Utredningen ansåg också att domstolarna skulle kunna meddela ett beslut om straffvarning – om det var ”uppenbart att brottet skett av okynne eller förhastande” – i stället för att lagföra den unge genom dom.¹¹⁷

När det gällde överlämnande till vård inom socialtjänsten – som enligt utredningen borde byta namn till *socialtjänstpåföljd* – kunde utredningen först konstatera att påföljden fortfarande kritiserades och att den skulle förlora i legitimitet, om inte principerna om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens skulle få det utrymme som var tanken enligt 1999 års påföljdsreform. Det var därför ”ange-

¹¹³ Ju 2002:14

¹¹⁴ SOU 2004:122.

¹¹⁵ SOU 2004:122 s. 144 f.

¹¹⁶ Prop. 1994/95:12 s. 74 f.

¹¹⁷ SOU 2004:122 s. 253–287.

läget att finna åtgärder som [kunde] bidra till att framför alltsocialtjänsten men även rättsväsendet i större utsträckning [skulle] lev[a] upp till intentionerna med 1999 års reform beträffande överlämnandepåföljden”. Utredningen föreslog mot den bakgrunden att tiden för socialnämnden att upprätta yttrande inför åklagarens beslut i åtalsfrågan skulle förlängas för att öka förutsättningarna för att förbättra kvaliteten på sådana yttranden. Vidare ansåg utredningen att domstolen skulle förordna om ett överlämnande till vård inom socialtjänsten endast om den unge efter en kvalificerad bedömning hade befunnits löpa risk för fortsatt brottsligt beteende och därför var i behov av kraftfulla åtgärder från socialtjänstens sida. Vid sådan socialtjänstpåföljd som innebar att åtgärder skulle vidtas med stöd av socialtjänstlagen borde det, enligt utredningen, upprättas ett kontrakt – ett *ungdomskontrakt*. Domstolen skulle i dessa fall i domen meddela föreskrift om att den unge var skyldig att uppfylla sin del av kontraktet, som skulle bifogas domen. Vid socialtjänstpåföljd där åtgärderna skulle vidtas tvångsvis med stöd av LVU skulle i stället vårdplanen bifogas domen. Utredningen föreslog också att domstolen, om åklagaren hade väckt talan om undanröjande av förordnande om överlämnande till vård inom socialtjänsten, skulle ha möjlighet att i stället ändra innehållet i den pågående överlämnandepåföljden. Ett annat förslag var att åklagaren om den unge misskötte en överlämnandepåföljd, skulle kunna meddela den unge en varning om det enligt åklagaren var en tillräcklig åtgärd. Vidare föreslogs olika informations- och utbildningsinsatser för kommunernas socialtjänster och för rättsväsendet.¹¹⁸

Utredningen konstaterade att *böter* var den vanligaste reaktionen på ungdomars brottslighet och att bötesstraffet var särskilt vanligt i åldersgruppen 15–17 år, nästan lika vanligt som överlämnande till vård inom socialtjänsten. Samtidigt hade det i debatten ifrågasatts om böter var en lämplig påföljd för unga lagöverträdare. Det hade i det sammanhanget framförts att unga lagöverträdare drabbas särskilt hårt av bötesstraff eftersom de ofta är betalningssvaga samtidigt som det också fanns brister i kopplingen till den dömde vid verkställigheten eftersom ett utdömt bötesstraff kan betalas av någon annan än den unge, t.ex. föräldrarna. Vidare pekade utredningen på att skulder kan leda till betalningsanmärkningar som i sin tur medför att den unge senare i livet med stor sannolikhet kan få problem med att t.ex. få teckna

¹¹⁸ SOU 2004:122 s. 289–323.

hyreskontrakt och telefonabonnemang, låna pengar i bank och komma i fråga för vissa anställningar. Utredningen pekade också på att bötesstraffet saknar rehabiliterande inslag och att det därför inte medför några möjligheter att motivera den unge att leva laglydigt. Mot denna bakgrund ansåg utredningen att antalet bötesstraff bland unga lagöverträdare borde minska.¹¹⁹

I fråga om *ungdomstjänst* konstaterade utredningen att den dåvarande konstruktionen innebar att ungdomstjänst kunde dömas ut endast tillsammans med överlämnande till vård inom socialtjänsten och att det alltså fanns ett grundläggande krav på ett vårdbehov. Enligt utredningen borde ungdomstjänst införas som en självständig påföljd för unga lagöverträdare, i första hand för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vidare föreslog utredningen att det skulle bli obligatoriskt för kommunerna att administrera ungdomstjänst.¹²⁰

Mot bakgrund av ett konstaterande av att socialtjänstpåföljden var särskilt svår att förena med proportionalitetsprincipen samtidigt som utredningen menade att utrymmet för att använda sådan påföljd borde vara så stort som möjligt föreslog utredningen att socialtjänstpåföljden – när förhållandena krävde så – skulle gå att kombinera med en *tilläggs*påföljd, i första hand ungdomstjänst och böter endast om den unge inte bedömdes vara lämplig för ungdomstjänst.¹²¹

I fråga om *sluten ungdomsvård* konstaterade utredningen att lagstiftarens intention hade varit att minska antalet frihetsberövanden av unga lagöverträdare och att det faktiska frihetsberövandet inte skulle vara längre än ett fängelsestraff men att fler ungdomar hade dömts till frihetsberövande påföljder och att tiderna för frihetsberövandena hade blivit längre samtidigt som antalet placeringar inom socialtjänsten inte hade minskat. Detta underströk, enligt utredningen, att det var viktigt att ta fram och använda alternativ till frihetsberövande påföljder för unga.¹²² Utredningen diskuterade *verkställigheten* av sluten ungdomsvård ingående och lämnade flera förslag i den delen.¹²³

Utredningen ansåg att det fanns skäl att behålla påföljds kombinationen *skyddstillsyn och fängelse* för unga lagöverträdare men att det

¹¹⁹ SOU 2004:122 s. 325–344.

¹²⁰ SOU 2004:122 s. 345–373.

¹²¹ SOU 2004:122 s. 375–381.

¹²² SOU 2004:122 s. 443–451.

¹²³ Se SOU 2004:122 s. 451–528.

saknades tillräckliga skäl för att införa påföljdskombinationen *skydds-tillsyn jämte sluten ungdomsvård*.¹²⁴

Utredningen diskuterade också olika frågor om *samordning* av de olika insatser och åtgärder som vidtas från samhällets sida i förhållande till en ung lagöverträdare.¹²⁵

I fråga om *handläggningen inom rättsväsendet* av brott begångna av barn och ungdomar föreslog utredningen – bl.a. – att som offentlig försvarare för misstänkta under 18 år i första hand skulle förordnas sådan advokat som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget samt att skyndsamhetskravet i 4 § LUL skulle utvidgas till att gälla för alla brott med fängelse i straffskalan.¹²⁶

Utredningen förde en ingående diskussion om häktning och alternativ till häktning beträffande unga lagöverträdare. Utredningens bedömning var att de gällande bestämmelserna var utformade på ett sätt som innebar en lämplig avvägning mellan berörda intressen. Samtidigt föreslog utredningen vissa förtydliganden i lagstiftningen, bl.a. ett tydliggörande av att kravet, i 23 § LUL, på synnerliga skäl för häktning av en person under 18 år ska vara uppfyllt även när det gäller anhållande. Utredningen föreslog också att domstolen skulle få möjlighet att förordna att en dom på sluten ungdomsvård omedelbart ska gå i verkställighet, i syfte att förkorta häktningstiden för unga lagöverträdare som vistas i häkte i avvaktan på att en dom på sådan påföljd vinner laga kraft.¹²⁷

Utredningen föreslog vidare att det skulle införas en möjlighet för den som har dömts till fängelse eller sluten ungdomsvård att i vissa fall och under vissa villkor få tillgodoräkna sig den tid han eller hon har varit omhändertagen enligt LVU.¹²⁸

Utredningen diskuterade också om påföljdssystemet för unga lagöverträdare i större utsträckning borde innehålla inslag av s.k. *reparativ rättvisa*.¹²⁹ I ett särskilt avsnitt behandlade utredningen unga lagöverträdarens skadeståndsskyldighet.¹³⁰

¹²⁴ SOU 2004:122 s. 531–538.

¹²⁵ Se SOU 2004:122 s. 383–409 och 595–616.

¹²⁶ SOU 2004:122 s. 237–251.

¹²⁷ SOU 2004:122 s. 539–583.

¹²⁸ SOU 2004:122 s. 585–593.

¹²⁹ Se SOU 2004:122 s. 145 f. och 411–441.

¹³⁰ SOU 2004:122 s. 617–639.

3.11.3 Följder av förslagen

Regeringen behandlade förslagen i Ungdomsbrottsutredningens betänkande 2006 i propositionen *Ingripanden mot unga lagöverträdare*.¹³¹ I linje med förslagen i betänkandet föreslog regeringen i propositionen bl.a. att ungdomsvård och ungdomstjänst skulle vara separata påföljder samtidigt som ungdomsvård i vissa fall skulle kunna kombineras med ungdomstjänst. En skillnad i regeringens proposition, i förhållande till utredningens förslag, var att regeringen menade att ungdomsvård skulle kunna kombineras med dagsböter, om det behövdes med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, och inte bara om ungdomstjänst inte kunde komma till stånd.

Lagtekniskt innebar regeringens förslag – i sina mest centrala delar – att bestämmelser om de särskilda ungdomspåföljderna flyttades från 31 kap. 1 och 1 a §§ brottsbalken till ett nytt 32 kap. brottsbalken, som föreslogs få rubriken ”Om överlämnande till särskild vård för unga” och följande lydelse:

1 §

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna skall syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, skall rätten meddela föreskrift om att den unge skall följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet skall framgå av domen.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, skall den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

¹³¹ Prop. 2005/06:165.

2 §

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om den unge samtycker till det och påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst skall åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjuogo och högst etthundrafemtio timmar.

Den som är över arton år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter skall ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

3 §

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, får rätten förena ungdomsvård med

1. ungdomstjänst enligt 2 § första och andra styckena, eller
2. dagsböter, högst tvåhundra, oavsett om böter har föreskrivits för brottet eller inte.

I valet mellan ungdomstjänst och böter skall ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

4 §

Om den dömda i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att han eller hon skall följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst, får rätten på talan av åklagare undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömda en varning, om det är en tillräcklig åtgärd.

Om, av annat skäl än som anges i första stycket, den planerade vården eller de planerade åtgärderna enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inte kommer till stånd eller vården eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som planerats i kontraktet eller vårdplanen, får rätten på talan av åklagare undanröja annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma ny påföljd för detta. Detsamma gäller om, av annat skäl än som anges i första stycket, en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid.

Om rätten beslutar om undanröjande enligt första eller andra stycket skall den, när den nya påföljden bestäms, ta skälig hänsyn till vad den dömda har undergått till följd av den undanröjda påföljden och till böter som har dömts ut enligt 3 § första stycket 2.

5 §

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt arton år och finner rätten med tillämpning av 30 kap. att påföljden bör bestämmas till fängelse, skall den i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård under viss tid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet, finns särskilda skäl däremot.

Rätten får bestämma tiden för sluten ungdomsvård till lägst fjorton dagar och högst fyra år.

Bestämmelser om verkställighet finns i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård.

De av regeringen föreslagna lagändringarna godtogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2007.¹³²

3.12 Strafnivåutredningen (2007–2008)

3.12.1 Direktiv

I direktiven¹³³ angavs att utredningens huvuduppgift var att överväga och föreslå förändringar i strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott. Utredningen skulle analysera de allmänna bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken och överväga behovet av förändringar, särskilt i fråga om bestämning av brotts straffvärde. I uppdraget ingick att överväga förändringar som skulle kunna ge en större spännvidd vid straffmätningen i fall då det funnits försvårande eller förmildrande omständigheter. Utredningen skulle också överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet och återfall i brott. Utredningen fick föreslå förändringar av straffskalor för enskilda brott men skulle inte göra någon allmän översyn av straffskalorna.

Utredningen skulle också överväga hur påföljdsfrågor och frågor om särskild rättsverkan av brott, som t.ex. utvisning och förverkande, kunde ges större uppmärksamhet i brottmålsprocessen, i syfte att bidra till en ökad förutsebarhet och en större enhetlighet i rättstillämpningen. En förändring som skulle prövas var att förändra åklagarens roll, t.ex. genom att ålägga åklagaren att framställa preciserade yrkanden i dessa frågor.

Utredningen fick genom tilläggsdirektiv i uppdrag att i ett delbetänkande se över straffskalan för mord.

¹³² SFS 2006:891.

¹³³ Dir. 2007:48, 2007:137 och 2008:78, som sammanfattas i SOU 2008:85 på s. 35 f.

3.12.2 Straffnivåutredningens förslag

Straffnivåutredningen¹³⁴ redovisade sina överväganden och förslag i betänkanterna *Straffskalan för mord* och *Straff i proportion till brottets allvar*.¹³⁵

I betänkandet *Straffskalan för mord* föreslog utredningen att straffskalan för mord skulle ändras från fängelse tio år eller på livstid till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid.¹³⁶ I 29 kap. 7 § brottsbalken fanns sedan tidigare en bestämmelse om att livstids fängelse inte fick dömas ut för brott som någon hade begått före 21 års ålder. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att 14 år stadgades som det längsta fängelsestraffet för den som begått brott före 21 års ålder. I den delen uttalade utredningen följande:¹³⁷

Vårt förslag att utvidga straffskalan för mord skulle innebära att även den som ännu inte fyllt 21 år skulle kunna dömas ända upp till 18 års fängelse för ett enstaka brott. Enligt vår uppfattning skulle en sådan utvidgning av straffskalan i dessa fall överensstämma mindre väl med grunderna för innehållit i 29 kap. 7 § BrB. Detta talar för att det i bestämmelsen bör anges ett högsta tidsbestämt straff som får dömas ut för ett brott som någon har begått före 21 års ålder.

Ett sådant högsta straff bör syfta till att utgöra en yttersta gräns för vilket straffrättsligt ingripande som kan ådömas en ung lagöverträdare. Enligt vår mening saknas därvid skäl att göra skillnad mellan enstaka brott och flerfaldig brottslighet. Det högsta straffet bör därför sättas till 14 års fängelse, som alltså motsvarar det högsta straff som i dag kan dömas ut för flerfaldig brottslighet som någon har begått före 21 års ålder. Förslaget innebär i praktiken en möjlighet att döma till längre straff än i dag för enstaka brott. Detta kan anses motiverat för att undvika alltför stora tröskleffekter i förhållande till vad som föreslås gälla för vuxna lagöverträdare. Det bör emellertid understrykas att förslaget inte syftar till att ändra det sätt på vilket den tilltalades ungdom betraktas vid straffmätningen enligt bestämmelserna i första stycket. Oavsett om det är fråga om flerfaldig brottslighet eller ett enstaka brott bör det endast i yttersta undantagssituationer kunna komma i fråga att i ett fall där 29 kap. 7 § BrB är tillämplig döma till ett så strängt straff som 14 års fängelse, varvid det också får förutsättas att brottet har ägt rum relativt kort tid innan den unge skulle fylla 21 år.

Enligt 32 kap. 5 § BrB ska rätten om den funnit skäl att döma till fängelse för brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år, såsom huvudregel i stället bestämma påföljden till sluten ungdomsvård. Slutet ungdomsvård kan bestämmas till en tid av lägst 14 dagar och högst

¹³⁴ Ju 2007:04.

¹³⁵ SOU 2007:90 respektive SOU 2008:85.

¹³⁶ SOU 2007:90 s. 131–151.

¹³⁷ SOU 2007:90 s. 165 f.

fyra år. Eftersom villkorlig frigivning inte kan ske från sluten ungdomsvård, motsvarar den längsta tiden för sådan vård i princip sex års fängelse i stränghet.

Detta innebär att den föreslagna utvidgningen av straffskalan för mord i praktiken knappast får något genomslag i de fall gärningsmannen inte uppnått 18 års ålder vid gärningstillfället. Vi tolkar våra direktiv så att det inte ingår att överväga några förändringar såvitt avser påföljden slutna ungdomsvård och tar därför inte ställning till frågan om det är motiverat att se över bestämmelserna om slutna ungdomsvård från nu angiven synpunkt.

Bland förslagen i betänkandet *Straff i proportion till brottets allvar* kan särskilt nämnas att utredningen föreslog att bestämmelsen om bedömning av straffvärde i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken skulle få ett tillägg på slutet som innebar att domstolen vid straffvärdebedömningen – dvs. vid bedömningen av den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft – särskilt skulle beakta *om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person*. Vidare föreslogs att bestämmelsen om återfallsskärpning vid straffmätningen i 29 kap. 4 § brottsbalken skulle ändras så att det markerades att sådan skärpning skulle vara huvudregel vid återfall.

3.12.3 Följder av förslagen

Regeringen behandlade Straffnivåutredningens förslag 2009 i propositionen *Straffet för mord m.m.*¹³⁸

I propositionen föreslogs bl.a. att bestämmelsen om mord skulle ändras på det sätt som utredningen hade föreslagit. Regeringen delade också utredningens uppfattning att bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken borde ändras till följd av ändringen av mordbestämmelsen. Regeringen föreslog dock att det uttryckligen av bestämmelsen skulle framgå att fängelse i längst 14 år för lagöverträdare under 21 år fick komma ifråga endast ”[o]m fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller om det följer av [bestämmelsen om utvidgad straffskala vid flerfaldig brottslighet i] 26 kap. 2 §”. Regeringen lämnade följande motivering i fråga om 29 kap. 7 §:¹³⁹

¹³⁸ Prop. 2008/09:118.

¹³⁹ Prop. 2008/09:118 s. 31–36.

När nu regeringen föreslår en möjlighet att döma till fängelse på viss tid i upp till 18 år för vissa brott skulle, om särskilda regler för unga lagöverträdare inte införs, den som var under 21 år när han eller hon begick brott kunna dömas till som mest 18 års fängelse för såväl ett enstaka brott som flerfaldig brottslighet. Visserligen skulle, som *Luleå tingsrätt* varit inne på, den unges ålder beaktas vid straffmätningen i mildrande riktning enligt befintliga bestämmelser om detta. [- - -] Tydlighetsskäl talar dock för en särskild reglering om hänsynstagande till den tilltalades ungdom vid brott som ligger på den högsta straffnivån. Därtill kommer att dagens reglering innebär en formell yttersta gräns för vad unga lagöverträdare kan dömas till jämfört med vuxna lagöverträdare och en uttrycklig reglering om att en sådan skillnad ska finnas även efter reformen har ett värde i sig. Frånvaron av en särskild reglering skulle också innebära en, åtminstone formellt sett, kraftig höjning av det maximala straff som unga lagöverträdare kan dömas till. Följaktligen finns det behov av en särskild reglering om hur strängt straff sådana lagöverträdare ska kunna dömas till.

[- - -]

Utredningen har föreslagit att ingen får dömas till strängare straff än fängelse i 14 år för brott som han eller hon har begått före 21 års ålder. Detta innebär en höjning av det längsta tidsbestämda straffet för denna ålderskategori från tio till 14 år för ett enstaka brott men inte någon förändring för flerfaldig brottslighet. Utredningen har inte föreslagit någon ändring av att ett förhöjt straff vid återfall i särskilt allvarlig brottslighet inte får grundas på brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år.

Ett skäl för förslaget är att undvika alltför stora tröskeleffekter i förhållande till det högsta tidsbestämda straff på 18 år som föreslås gälla för vuxna lagöverträdare. Som *Göta hovrätt* anfört kan i och för sig förslaget om att ta i anspråk utrymmet mellan tio och 18 år för lagöverträdare som är 21 år eller mer minska de tröskeleffekter som finns runt 21-årsgränsen. Intresset av att begränsa tröskeleffekterna så långt möjligt talar dock för att även höja det tidsbestämda straffet för unga lagöverträdare. Utan en sådan höjning kan i ytterlighetsfallet den som är strax under 21 år dömas till högst tio års fängelse medan den som är nyss fyllda 21 år kan dömas till livstids fängelse eller, med regeringens förslag, fängelse i 18 år. Ett högre straffmaximum för unga än tio år innebär alltså att tröskeleffekterna i förhållande till äldre lagöverträdare begränsas. Förhållandet till de allra yngsta lagöverträdarna som enligt huvudregeln döms till sluten ungdomsvård i maximalt fyra år i stället för fängelse behandlas nedan.

Ett annat skäl som kan tala för en höjning är proportionalitetsintresset. Detta intresse gäller också unga lagöverträdare även om dessa särbehandlas vid påföljdsbestämningen i olika avseenden. I straffmätningshänseende gäller att om någon har begått brott innan han eller hon fyllt 21 år ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt och att det då får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

När domstolen dömer den som vid brottet var under 21 år till fängelse ska alltså straffet bestämmas till ett kortare fängelsestraff än om den tilltalade var 21 år eller äldre. Straffnedsättningen blir regelmässigt större ju yngre den tilltalade var. I praxis tillämpas straffreduceringen för t.ex. 20-åringar ofta på det sättet att straffet sätts ned med 20–30 procent. Högsta domstolen har uttalat att det kan vara rimligt att sätta ned straffet mer vid långvariga fängelsestraff än vid kortvariga sådana (NJA 2000 s. 421).

Den nu beskrivna regleringen och tillämpningen av den ska gälla även efter den reform som nu föreslås, både såvitt avser de brott som regeringen föreslagit höjningar av straffmaximum för och övriga brott som begås av den som är under 21 år. Vidare ska, som utredningen också funnit, den befintliga möjligheten att döma ut upp till 14 års fängelse vid flerfaldig brottslighet behållas oförändrad samtidigt som det fortsatt inte ska vara möjligt att tillämpa ett förhöjt straffmaximum vid återfall.

Frågan är då om proportionalitetsintresset kan anses få ett tillräckligt genomslag vid straffmätningen för ungdomar när det gäller mord och de andra brott som det föreslagits höjda tidsbestämda straff för. För att kunna besvara denna fråga är det av intresse att undersöka hur straffmätningen görs när straffet för en vuxen lagöverträdare skulle ha blivit livstids fängelse och hur straffmätningen bör göras framöver med ett längsta tidsbestämt straff på 18 år för vuxna lagöverträdare.

I praxis finns flera exempel på hur straffmätningen för unga lagöverträdare gjorts vid mord i fall där straffet för en vuxen lagöverträdare skulle ha blivit livstids fängelse. Av denna praxis följer att domstolarna som utgångspunkt för ungdomsreduktionen oftast inte haft tio år, det längsta straff som unga lagöverträdare kan dömas till vid enstaka brott, eller 14 år, det längsta straffet vid flerfaldig brottslighet, utan i stället en nivå motsvarande eller närmare 18 år. Detta gäller såväl de som var fyllda 18 år men under 21 år vid brottet som de som var under 18 år vid brottet. Straffmätningen synes alltså utgå från en nivå som motsvarar eller ligger nära den kortaste tid som ett livstidsstraff för en vuxen lagöverträdare kan omvandlas till.

En sådan praxis har goda skäl för sig. En ungdomsreduktion som i stället skulle räknas från det maximala straff som gäller för unga lagöverträdare skulle innebära att åldern beaktas dubbel, att strafflängden skulle bli densamma oavsett om straffvärdet bedöms motsvara maximistraffet eller livstid och att unga lagöverträdare inte skulle kunna dömas till det maximala straff som gäller för gruppen. Enligt regeringens uppfattning är det rimligt att denna praxis gäller även framöver. Regeringens förslag om ett högsta tidsbestämt straff på 18 år för mord m.m. för vuxna lagöverträdare ansluter också väl till en sådan praxis.

Detta innebär samtidigt att det redan i dag kan uppstå situationer där straffet för t.ex. mord med hänsyn till straffvärdet och efter beaktande av den tilltalades ungdom bedöms motsvara ett fängelsestraff i mer än tio år. Motsvarande situationer kan uppkomma framöver med 18 år som högsta tidsbestämda straff för vissa brott. I bägge fallen kan det dessutom någon gång vara fråga om återfall i brott som rimligen bör kunna

tillmätas betydelse vid straffmätningen utan att det handlar om att använda ett förhöjt straffmaximum. Dessa situationer kan uppstå främst vad gäller 20-åringar och när straffet för en vuxen skulle ha bestämts till livstids fängelse eller, framöver, ett högt tidsbestämt straff. Det kan dock inte uteslutas att sådana situationer kan uppkomma, beroende på omständigheterna i de enskilda fallen, även i fråga om yngre lagöverträdare. Om exempelvis domstolen finner att ett mord begånget av en person strax under 21 år är så allvarligt att straffet för en vuxen person skulle ha bestämts till livstids fängelse eller, med regeringens förslag, fängelse i 18 år skulle en straffreduktion i enlighet med praxis medföra ett fängelsestraff överstigande det högsta straffet i dag för enstaka brott, nämligen tio år.

Följaktligen kan det för närvarande i vissa fall saknas utrymme att göra en tillräckligt nyanserad straffmätning vid de allra allvarligaste brotten. Motsvarande blir fallet framöver med ett höjt tidsbestämt straffmaximum för vuxna till 18 år, om samtidigt tio år behålls som det högsta straffet för personer som var under 21 år vid brottet. En konsekvens kan dessutom vara att straffet inte i tillräcklig mån kan differentieras mellan den som snart skulle fylla 21 år och den som var yngre.

Det nu anförda talar enligt regeringen för att ett längre fängelsestraff än tio år bör vara möjligt. En majoritet av remissinstanserna har också ställt sig positiva till en höjning. Även bland de remissinstanser som avstyrkt en höjning finns de som menat att det i och för sig kan finnas skäl att ändra det högsta straff som unga lagöverträdare kan dömas till.

[- - -]

Frågan är då vilka skäl som talar mot en höjning och om de gör det i sådan grad att höjningen inte bör genomföras. *Åklagarmyndigheten* har anförat att en höjning kan medföra att det, i vart fall i teorin, kan bli avsevärda skillnader i påföljdshänseende om någon har begått ett brott strax före eller strax efter det att han eller hon fyllt 18 år. För en person som var under 18 år när brottet begicks ska påföljden som regel bestämmas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Den längsta tiden för sluten ungdomsvård är fyra år. Villkorlig frigivning förekommer inte. Detta ska jämföras med ett maximalt fängelsestraff på 14 år för unga lagöverträdare som med villkorlig frigivning innebär drygt nio års frihetsberövande. Denna tröskelleffekt är sedd för sig påtaglig. Beaktas ska dock att det finns en möjlighet för domstolen att döma även de yngsta lagöverträdarna till fängelse om den finner att tiden för frihetsberövandet inte kan bestämmas till fyra års sluten ungdomsvård eller kortare tid (prop. 1997/98:96 s. 201). Så sker också i praxis. Enligt regeringens mening är därför denna omständighet inte så tungt vägande att den hindrar ett höjt straffmaximum.

Vidare ser regeringen inte något behov av att ändra den maximala tiden för sluten ungdomsvård med anledning av de förslag som läggs fram i detta lagstiftningsärende. Att sluten ungdomsvård ska kunna användas även vid mycket allvarlig brottslighet har beaktats vid utformningen av

den påföljden och domstolen kan dessutom, som redan nämnts, i undantagsfall välja ett fängelsestraff när sluten ungdomsvård inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd.

Inte heller risken för oförutsedda konsekvenser för påföljdssystemet för unga lagöverträdare i övrigt är enligt regeringens uppfattning av sådan tyngd att den hindrar en höjning. En höjning är inte avsedd att förändra straffmätningen generellt för unga lagöverträdare. För att markera detta kan lagtexten förtydligas jämfört med utredningens förslag genom att höjningen knyts till just de brott som det föreslås 18 år för medan tio år som straffmaximum anges för övriga brott. Det kommer därmed att bli fråga om att döma till längre fängelsestraff enbart såvitt avser mord och övriga brott för vilka det tidsbestämda straffet höjs i denna reform. När det gäller sluten ungdomsvård kan den utdömda tiden, inom ramen för nuvarande gränser för den påföljden, komma att bli något längre än i dag för brott som omfattas av reformen och där straffet för en vuxen i dag skulle ha blivit tio år men framöver ett längre tidsbestämt straff. Inte heller i övrigt kan regeringen se några konsekvenser som hindrar en höjning av straffmaximum för de unga lagöverträdarna. I sammanhanget ska nämnas att Straffnivåutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2008:85) lämnat förslag till ändringar i bestämmelserna om straffmätning samt i fråga om straffnivåerna för allvarliga våldsbrott.

Slutligen framstår ett längst straff om 14 år inte heller som alltför ingripande för unga lagöverträdare med hänsyn till att det redan är möjligt att döma sådana till fängelse i 14 år vid flerfaldig brottslighet.

[- -]

Av det anförda följer att det finns tungt vägande skäl för att införa en möjlighet att döma till längre fängelsestraff än i dag för ett enstaka brott när den tilltalade var under 21 år vid brottet. Vidare framstår en längst strafftid om 14 år som väl avvägd. Samtidigt ska understrykas att fängelse på kortare tid många gånger bör anses utgöra en tillräckligt ingripande påföljd för unga lagöverträdare.

Regeringen föreslår därför följande. För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 21 år får 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 är fråga om flerfaldig brottslighet, får dock dömas till fängelse i högst 14 år.

Riksdagen beslutade i nu berörda delar om lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2009.¹⁴⁰

¹⁴⁰ SFS 2009:396. Se även bet. 2008/09:JuU17 och rskr. 2008/09:251.

3.13 Psykiatrilagsutredningen (2008–2012)

3.13.1 Direktiv

År 2008 tillkallades en särskild utredare för att göra en översyn av lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt lämna förslag till ny lagstiftning på området. Utredaren skulle enligt direktiven utgå från att en större reform, med utgångspunkt i Psykansvarskommitténs förslag,¹⁴¹ skulle komma att genomföras.¹⁴²

3.13.2 Psykiatrilagsutredningens förslag

Psykiatrilagsutredningen¹⁴³ redovisade sina förslag i betänkandet *Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd*.¹⁴⁴ Utredningen utgick i många delar från Psykansvarskommitténs förslag.¹⁴⁵ Även Psykiatrilagsutredningen förespråkade att ett krav på tillräcklighet för straffrättsligt ansvar skulle införas.¹⁴⁶ Liksom Psykansvarskommittén ansåg Psykiatrilagsutredningen att påföljdsförbudet för lagöverträdare under 15 år i 1 kap. 6 § brottsbalken skulle ersättas med en ansvarsfrihetsregel. I den delen anförde utredningen följande.¹⁴⁷

Åldersgränsen 15 år är fast och beror inte på den enskildes personliga mognad.

Även om ett barn under 15 år inte kan dömas till påföljd för ett brott kan han eller hon enligt nuvarande reglering ändå i formellt hänseende begå ett brott. Det framstår enligt vår mening som tveksamt att någon ska kunna åläggas ett straffrättsligt ansvar innan han eller hon har uppnått en viss personlig mognad. I de flesta fall finns en sådan mognad hos barn när de fyller 15 år och det är också vid den åldern som de omfattas av det straffrättsliga reaktionssystemet.

Enligt vår mening är alltså den egentliga grunden till att barn under 15 år inte ska omfattas av det straffrättsliga systemet att de dessförinnan inte har en sådan mognad att de kan ta ett straffrättsligt ansvar. Det finns därför anledning att ändra nuvarande reglering om ett påföljdsförbud för den som är under 15 år till en ansvarsfrihetsregel. En gärning som någon begår innan han eller hon har fyllt 15 år bör alltså inte utgöra brott. Vi anser alltså att det finns anledning att genomföra Psykansvars-

¹⁴¹ Se avsnitt 3.10.

¹⁴² Dir. 2008 :93 och 2009 :93.

¹⁴³ Ju 1999:08.

¹⁴⁴ SOU 2012:17.

¹⁴⁵ Se avsnitt 3.10.

¹⁴⁶ SOU 2012:17 s. 521–572.

¹⁴⁷ SOU 2012:17 s. 741.

kommitténs förslag i denna del. Kommitténs förslag har dock, som framgått, av olika skäl kritiserats av ett antal remissinstanser [som framfört bl.a. att de faktorer och argument som ligger till grund för övervägandena om barns straffrättsliga ansvar är helt andra än de som åberopas i fråga om tillräknelighet hos vuxna och att lagstiftningen därför inte bör ändras enbart av systematiska skäl].

Vi har viss förståelse för de invändningar som har framförts mot förslaget men ser trots det ingen anledning att nu lämna ett annat förslag än det som Psykansvarskommittén lade fram. Det får i stället bli en uppgift för regeringen att, med beaktande av de invändningar som remissinstanserna har gjort, ta ställning till om Psykansvarskommitténs förslag i denna del ska genomföras eller inte.

3.13.3 Följder av förslagen

Psykiatrilagsutredningen lade inte fram något formellt förslag till lagstiftning i fråga om barns straffrättsliga ansvar utan hänvisade till Psykansvarskommitténs förslag i denna del.¹⁴⁸ Som vi har konstaterat i avsnitt 3.10.3 har förslaget inte lett till lagstiftning.

3.14 Påföljdsutredningen (2009–2012)

3.14.1 Direktiv

I juni 2009 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare. Utredningens uppdrag enligt direktiven var mycket brett. Vad särskilt gäller unga lagöverträdare kan nämnas att utredningen hade i uppgift att

- ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätning och påföljdsval eller något av dessa avseenden samt analysera hur ungdom bör beaktas vid straffmätningen i de fall då straffnedsättning ska ske,
- utvärdera om syftet med 2007 års reform av påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst har uppnåtts, med inriktning på domstolarnas påföljdsval och innehållet i påföljderna,

¹⁴⁸ SOU 2012:17 s. 739.

- se över var och en av påföljderna slutna ungdomsvård, ungdomsvård och ungdomstjänst såvitt avser påföljdens ställning, huvudmannskapet för påföljden, valet av påföljden, dess innehåll och utformning i övrigt samt uppföljning och reaktion vid återfall i brott eller annan misskötsamhet,
- utreda om det bör utvecklas nya inslag som kan vara särskilt lämpliga för unga lagöverträdare samt
- lämna förslag till en slopad eller mer begränsad användning av böter för lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder [...].¹⁴⁹

3.14.2 Påföljdsutredningens förslag

Påföljdsutredningen¹⁵⁰ redovisade sina förslag i betänkandet *Nya påföljder*.¹⁵¹

Utredningen konstaterade inledningsvis att påföljdssystemet var komplext och svåröverskådligt. Utredningen pekade på bl.a. att förhållandet mellan tillämpningsområdet för villkorlig dom respektive skyddstillsyn var svåröverskådligt och att det fanns endast begränsade möjligheter att straffmäta sådana påföljder, vilket i sin tur innebar att de inte svarade mot de principiella kraven på proportionalitet mellan brottets svårhet och påföljdens stränghet.¹⁵²

Som allmänna utgångspunkter till grund för en reform av påföljdssystemet för *vuxna* lagöverträdare angav utredningen följande:¹⁵³

* Kriminalisering förutsätter påföljder som ger uttryck för allvaret i regelöverträdelsen.

* Utifrån kravet på humanitet får samtidigt inte mer ingripande sanktioner väljas än vad som är nödvändigt för att uppnå målen med straffsystemet.

* Det bör finnas goda förutsättningar att välja en icke frihetsberövande påföljd.

¹⁴⁹ Dir. 2009:60, som sammanfattas i SOU 2012:34 band 1 på s. 455–458.

¹⁵⁰ Ju 2009:11.

¹⁵¹ SOU 2012:34.

¹⁵² SOU 2012:34 band 1 s. 16 f. Se även SOU 2012:34 band 2 s. 119–133.

¹⁵³ SOU 2012:34 band 1 s. 18. Se även SOU 2012:34 band 2 s. 135–152.

- * De icke frihetsberövande alternativen till fängelse i anstalt bör ha ett tydligt och förutsebart innehåll, kunna straffmätas och trappas upp vid återfall.
- * Påföljdsvalet i det enskilda fallet bör i största möjliga mån vara brottsavhållande.
- * Påföljdsregleringen måste svara mot högt ställda krav på rättssäkerhet.
- * Påföljdssystemet måste vara flexibelt och ge utrymme för kriminalpolitiskt motiverade förändringar utan att själva strukturen behöver förändras.
- * Så långt möjligt bör inga brott särbehandlas pga. att de tillhör en viss brottstyp.
- * Rangordningen mellan olika slag av straffrättsliga ingripanden bör bli tydligare och mer realistisk.
- * Konsekvenserna för den som inte följer de åligganden som en utdömd påföljd innebär bör bli tydligare.

Mot bakgrund av de identifierade problemen föreslog utredningen att det skulle införas ett system med *villkorligt fängelse*, som skulle ersätta påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn. Villkorligt fängelse skulle, enligt förslaget, innebära att den dömde inte skulle behöva verkställa straffet i kriminalvårdsanstalt om han eller hon uppfyllde vissa villkor. Villkoren skulle bestå i att den dömde under en prövotid om, som utgångspunkt, två år skulle avhålla sig från fortsatt brottslighet och fullgöra en tilläggssanktion, exempelvis skyldighet att betala dagsböter, fullgöra samhällstjänst eller underkasta sig vård eller behandling. Vid återfall skulle påföljdsskärpning kunna ske genom att det villkorliga fängelset förenades med en strängare tilläggssanktion. Även vid fall av misskötsamhet skulle reaktionen som utgångspunkt vara skärpning av tilläggssanktioner. Beslut om verkställighet i anstalt skulle vara ett sistahandsalternativ.¹⁵⁴

Utredningen föreslog att *brottets art* inte längre skulle ha betydelse för valet av påföljd. Utredningen angav att den utgick från att vissa av de omständigheter som utgjorde grund för särbehandling vid påföljdsvalet till följd av brottslighetens art i stället skulle komma att påverka brottets straffvärde i skärpande riktning.¹⁵⁵

I fråga om s.k. *billighetskäl* föreslog utredningen att det skulle införas två nya strafflindringsgrunder som låg utanför bedömningen

¹⁵⁴ SOU 2012:34 band 1 s. 18–30. Se även SOU 2012:34 band 2 s. 155–628.

¹⁵⁵ SOU 2012:34 band 1 s. 32. Se även SOU 2012:34 band 2 s. 681–752.

av brottets straffvärde. För det första skulle bestämmelsen om strafflindring för den som frivilligt hade angett sig kompletteras så att rätten i lindrande riktning skulle beakta även om den tilltalade genom att erkänna eller på annat sätt hade medverkat till utredningen av det egna brottet. För det andra skulle det införas en ny bestämmelse om att ett skäl för strafflindring skulle vara att ett straff utmätt efter brottets straffvärde skulle framstå som oproportionerligt strängt med hänsyn till andra rättsliga sanktioner till följd av brottet (s.k. sanktionskumulation). Utredningen föreslog också att kravet på särskilda skäl för att gå under straffminimum med hänvisning till billighets-skäl skulle slopas.¹⁵⁶

I fråga om *unga* lagöverträdare hade utredningen följande utgångspunkter för sina överväganden:¹⁵⁷

- * Påföljdssystemet för unga lagöverträdare fungerar relativt väl. Det finns dock behov av nya inslag.
- * Socialtjänstens huvudansvar för unga lagöverträdare ska bibehållas. Samverkan med polis, åklagare och domstolar ska utvecklas och göras mer enhetlig.
- * Det bör uppnås en större likabehandling och likformighet vid verkställigheten av ungdomspåföljderna i olika kommuner.
- * Inte heller för unga lagöverträdare ska någon särbehandling vid påföljdsvalet ske på grund av brottets art.

Utredningen sammanfattade sina överväganden och förslag i fråga om påföljdssystemet för unga lagöverträdare på följande sätt:¹⁵⁸

Lagöverträdare under 18 år ska dömas till en ungdomspåföljd

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 18 år ska påföljden som huvudregel bestämmas till en ungdomspåföljd. Det ska krävas synnerliga skäl för att döma den som är under 18 år vid gärningstillfället till slutet ungdomsvård.

Om den tilltalade vid tidpunkten för domen har hunnit fylla 18 år och det skulle vara olämpligt att bestämma påföljden till en ungdomspåföljd med hänsyn till den tilltalades ålder, ska det finnas möjlighet att bestämma påföljd i enlighet med vad som gäller för vuxna lagöverträdare. Det ska då krävas synnerliga skäl för att döma ut ett ovillkorligt fängelsestraff.

¹⁵⁶ SOU 2012:34 band 1 s. 33 f. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 195–245.

¹⁵⁷ SOU 2012:34 band 1 s. 34 f. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 359–373.

¹⁵⁸ SOU 2012:34 band 1 s. 35–41. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 375–828.

Ungdomsvård och ungdomstjänst

Det finns ett fortsatt och kontinuerligt behov av såväl central som lokal samverkan mellan socialtjänsten och rättsväsendets aktörer, dvs. Åklagarmyndigheten, polismyndigheterna och domstolarna. För att säkerställa att samtliga berörda myndigheter medverkar i lokal samverkan om rutiner och handläggning av ärenden angående unga lagöverträdare, ska det i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) föreskrivas en skyldighet för myndigheterna att verka för att sådan samverkan sker.

Ungdomsvård

Det nuvarande tillämpningsområdet för ungdomsvård, dvs. kravet på att det ska finnas ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd, behålls. Det ska dock tydliggöras i socialtjänstlagen att det är socialnämndens ansvar att det görs en bedömning av om den unge har ett särskilt behov av åtgärder som syftar till att motverka en ogynnsam utveckling när det hämtas in ett yttrande enligt 11 § LUL. Detta kan möjliggöra för Socialstyrelsen att genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av begreppet ”särskilt behov av vård eller annan åtgärd”. Utbildning och regional samverkan kan också göra att begreppet tolkas mer enhetligt i olika kommuner.

Att de åtgärder som ingår i ett ungdomskontrakt eller en vårdplan redan har fullgjorts i sin helhet vid tidpunkten för lagföringen ska inte utgöra något hinder mot att döma till ungdomsvård. Rätten ska då kunna förordna att påföljden ska anses verkställd.

Socialtjänsten bör alltid ha kunskap om den misstänkta brottsligheten och dess allvar när yttrande och förslag till åtgärder utarbetas. Det kan uppnås genom att regeln om socialtjänstens närvaro vid polisförhör efterlevs bättre och genom att åklagaren informerar socialtjänsten om den misstänkta brottsligheten.

Domstolens ansvar för att ungdomskontrakten och vårdplanerna uppfyller kraven på tydlighet och konkretion ska tydliggöras ytterligare i lagstiftningen.

Skyndsamhetskravet i 4 § LUL ska inte utgöra hinder mot att ge socialtjänsten tillräckligt med tid för att upprätta ungdomskontrakt och vårdplan inom åklagarens frist för att väcka åtal. Om det behövs för att socialtjänsten ska kunna färdigställa förslag till åtgärder, ska åklagaren därtill ha möjlighet att överskrida den särskilda åtalsfristen i 4 § LUL.

För att tillgodose behovet av utvärdering av de metoder och påföljdsformer som används i Sverige bör det övervägas att ge Socialstyrelsen i uppdrag att – i samverkan med andra aktörer – göra en utvärdering av vilka effekter olika metoder, program och påföljder som tillämpas för unga lagöverträdare har för att motverka återfall i brott.

Ungdomstjänst

Ett uttryckligt samtycke från den tilltalade ska inte vara en förutsättning för att döma ut ungdomstjänst som självständig påföljd eller som förstärkningspåföljd till ungdomsvård. Det förhållandet att den unge aktivt motsätter sig att utföra ungdomstjänst ska dock vägas in i lämplighetsbedömningen.

Bedömningen av om ungdomstjänst är en lämplig påföljd ska göras mer enhetligt i olika kommuner. Socialstyrelsen bör genom föreskrifter och/eller allmänna råd verka för en mer enhetlig tolkning av lämplighetsbegreppet. Utbildning och regional samverkan kan också göra att begreppet tolkas mer enhetligt.

Verkställighetstiden för ungdomstjänst bör göras mer enhetlig. Ungdomstjänst ska börja verkställas senast två månader från det att domen vunnit laga kraft, om inte särskilda skäl talar mot det. Om det inte finns särskilda skäl mot det ska ungdomstjänst som längst verkställas under en period av sex månader. Verkställighetstiden ska därutöver så långt möjligt anpassas till antalet utdömda timmar. Särskilda bestämmelser om det införs i socialtjänstlagen.

Det ska förtydligas i socialtjänstlagen att en mindre del av ungdomstjänsten alltid ska bestå av särskilt anordnad verksamhet. Det ska därtill anges uttryckligen att den särskilt anordnade verksamheten ska innehålla vägledande inslag som särskilt syftar till att avhålla den unge från att återfalla i brott.

Böter och varningsstraff

Enligt våra direktiv ska vi överväga vägar att slopa eller i vart fall minska användningen av dagsböter för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Vi har kommit fram till att tillämpningsområdet för ungdomstjänst eller andra ungdomspåföljder inte bör utvidgas till sådana fall där i dag ungdomstjänst anses för ingripande, dvs. sådana fall som i dag leder till ett mycket lindrigt dagsbotsstraff. I stället föreslår vi att om någon begått ett brott innan han eller hon fyllt 18 år och straffvärdet är sådant att det inte påkallas en mer ingripande påföljd än ett lågt antal dagsböter ska domstolen kunna döma till ett varningsstraff. Vid bedömningen av om varningsstraff är tillräckligt ingripande ska särskilt beaktas om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott. Varningsstraff ska vara en av ungdomspåföljderna och den ska antecknas i belastningsregistret som andra påföljder.

Om brottsligheten är sådan att det kan förväntas att den unge skulle ha dömts till ett varningsstraff om åtal hade väckts, ska åklagaren kunna meddela åtalsunderlåtelse.

Sluten ungdomsvård

Vi har – såsom det anges i våra direktiv – övervägt om det finns behov av längre frihetsberövande vid sluten ungdomsvård för att möta även mycket allvarlig brottslighet. Vi har dock stannat vid att maximitiden för sluten ungdomsvård, fyra år, inte bör höjas.

Vi har också övervägt om det behövs bättre möjligheter till kontroll och stöd den första tiden efter att frihetsberövandet upphört. Socialnämndens ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som unga kan ha efter att ha verkställt sluten ungdomsvård ska tydliggöras genom ett tillägg i socialtjänstlagen.

En något utvidgad möjlighet att besluta om förebyggande insatser utan den unges samtycke, s.k. mellantvång enligt 22 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, ska införas. I de fall den unge verkställt sluten ungdomsvård tonas kravet på aktualitet ned gällande den unges riskbeteende som en förutsättning för mellantvång.

Behov av nya påföljder

I de fall den unge inte kan dömas till ungdomsvård och ungdomstjänst inte är en lämplig påföljd saknas i dag ofta en lämplig påföljd. I andra fall är vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst tillräckligt ingripande, utan att det föreligger synnerliga skäl för en frihetsberövande påföljd. Inte sällan döms det då till skyddstillsyn, vilket måste sägas vara en olämplig påföljd. I andra fall döms det till ett högt bötesstraff, vilket inte heller är någon lämplig påföljd för en ung person. För att täcka in dessa luckor i påföljdssystemet föreslår vi två nya påföljder.

Kontaktskyldighet för unga

Vi föreslår att det införs en ny ungdomspåföljd kallad [kontaktskyldighet] för unga. Innehållet i påföljden ska så långt möjligt fyllas med vad som i dag kan ingå i åtgärden särskilt kvalificerad kontaktperson enligt socialtjänstlagstiftningen. Socialnämnden i den unges hemort ska vara huvudman för påföljden.

Kontaktskyldighet för unga ska väljas som påföljd i de fall brottets allvar och den unges tidigare brottslighet påkallar en mer ingripande påföljd än låga böter eller ett varningsstraff men det inte finns förutsättningar för vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst. Valet av kontaktskyldighet för unga [ska] inte föregås av någon behovsbedömning eller någon bedömning av om påföljden är lämplig för den unge. Inte heller ska den förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke.

Den som döms till kontaktskyldighet för unga ska åläggas en skyldighet att hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson på en tid mellan två och sex månader. Domstolen ska bestämma kontaktskyldighetens längd utifrån brottslighetens straffvärde och övriga omständigheter som påverkar straffmätningen.

Innehållet i verkställigheten ska som utgångspunkt bestå av kontakt med kontaktpersonen. I den mån det anses verkningsfullt kan tiden delvis användas till deltagande i programverksamhet eller annan verksamhet som syftar till att motverka risken för återfall i brott.

Kontaktskyldighet för unga ska också kunna användas som förstärkningspåföljd till ungdomsvård under samma förutsättningar som ungdomstjänst.

Ungdomsövervakning

Vi föreslår att det införs en ny ungdomspåföljd kallad *ungdomsövervakning*. Påföljden ska tillämpas i de situationer där [varken] ungdomsvård, ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga är en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion.

Valet av ungdomsövervakning ska inte föregås av någon behovsbedömning eller någon bedömning av om påföljden är lämplig för den unge. Inte heller ska den förutsätta den unges eller vårdnadshavarens samtycke.

För att ungdomsövervakning ska vara tillräckligt ingripande vid allvarlig brottslighet ska den innefatta tydliga inskränkningar i den unges rörelsefrihet, utan att det innebär institutionsvistelse. Påföljden ska så långt möjligt ha ett behandlingsinriktat innehåll med intensiva påverkansåtgärder som syftar till att bryta begynnande brottskarriärer och kriminella tankemönster.

Statens institutionsstyrelse (SiS) ska vara huvudman för påföljden.

Ungdomsövervakning ska pågå under tid av lägst sex månader och högst ett år. Domstolen ska bestämma påföljdens längd utifrån brottslighetens straffvärde och övriga omständigheter som påverkar straffmätningen.

När någon dömts till ungdomsövervakning ska det göras en individuellt utformad verkställighetsplan, baserad på en omfattande och allsidig kartläggning och utredning av den unges förhållanden.

Verkställighetsplanen ska kunna reglera frågor om den unges boende, skolgång, sysselsättning och fritid, missbruksbehandling, annan vård och behandling eller andra motsvarande åtgärder som syftar till att den unge ska avhålla sig från brott och annars utvecklas gynnsamt.

Verkställighetsplanen ska därtill innehålla tvingande beslut om skyldighet för den unge att hålla kontakt med en särskilt förordnad koordinator samt vissa rörelseinskränkningar. Inskränkningarna i rörelsefriheten ska bestå av antingen förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter eller andra rörelseinskränkningar som kan antas verka brottsförebyggande, till exempel förbud att vistas på vissa platser eller inom vissa områden. Efterlevnaden av frihetsinskränkningarna ska kunna kontrolleras bl.a. med hjälp av elektroniska hjälpmedel. De frihetsinskränkande inslagen ska kunna trappas ned om den unge följer övriga delar av verkställighetsplanen.

Verkställighetsplanen ska också innehålla beslut om drogfrihet och drogkontroll.

Om den dömde inte kommer till sammanträffanden med koordinatör ska han eller hon på begäran av SiS kunna hämtas genom polishand-
räckning. Även de frihetsinskränkande inslagen ska i vissa fall kunna ge-
nomdrivas med hjälp av polis.

Ny påföljdsbestämning efter tidigare ungdomspåföljd

Om den som dömts till ungdomsvård, ungdomstjänst, kontaktskyldig-
het för unga, ungdomsövervakning eller slutna ungdomsvård begår annat
brott innan påföljden helt har verkställts, ska rätten i stället för att be-
stämma ny påföljd för den tillkommande brottsligheten under vissa föruts-
sättningar kunna besluta att den tidigare utdömda påföljden ska avse också
det andra brottet (s.k. konsumtionsdom). Ett sådant beslut ska kunna
meddelas endast om det tillkommande brottet i jämförelse med den brotts-
lighet som omfattas av den tidigare domen med hänsyn till påföljden är
utan nämnvärd betydelse eller det annars finns särskilda skäl.

Rätten ska också under vissa förutsättningar kunna undanröja den
tidigare utdömda ungdomspåföljden och döma till gemensam påföljd
för den samlade brottsligheten. Som huvudregel ska då endast en ny ung-
domspåföljd kunna dömas ut. Ett sådant beslut ska kunna meddelas
endast om det finns särskilda skäl och om dom meddelas innan den tidi-
gare påföljden helt har verkställts.

Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år

Vi har enligt direktiven haft att överväga om lagöverträdare i åldersgrup-
pen 18–20 ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen
och påföljdsvalet eller i något av dessa avseenden.

Vi föreslår att det inte ska förutsättas särskilda skäl för att döma lagöver-
trädare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse oavsett om fängelsestraffet
är villkorligt eller ovillkorligt.

De särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och
slutna ungdomsvård ska vara förbehållna personer som inte hade fyllt
18 år vid tidpunkten för brottet. Detsamma ska gälla påföljderna var-
ningsstraff, kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Den
som har begått brott efter att ha fyllt 18 men inte 21 år ska dock kunna
dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl.

Om straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet och gär-
ningsmannen är under 21 år ska hans eller hennes ungdom även fortsätt-
ningsvis beaktas vid straffmätningen. Vid brott vars straffvärde endast
motiverar ett bötesstraff ska dock inte gärningsmannens ungdom be-
aktas särskilt vid straffmätningen, om han eller hon fyllt 18 år vid tid-
punkten för brottet.

När det gäller lagöverträdare i åldern 18–20 år utvecklade Påföljdsutredningen sina utgångspunkter på följande sätt:¹⁵⁹

Unga personers mognadsgrad

Särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år motiveras delvis av att personer i den gruppen anses ha mindre utvecklad ansvarsförmåga än äldre myndiga lagöverträdare. En mindre utvecklad ansvarsförmåga innebär sämre möjligheter att fatta korrekta beslut och förstå de fulla konsekvenserna av sitt handlande. Det innebär i sin tur att det finns mindre anledning att klandra en ung person, dvs. att dennes olagliga handlingar är mindre straffvärda än motsvarande handlingar begångna av en äldre lagöverträdare.

Att en 14-åring utifrån detta betraktelsesätt är mindre klandervärd än en 25-åring skulle de flesta betrakta som uppenbart. Lagstiftaren har också dragit en gräns vid 15 år när en person är straffrättsligt ansvarig för sina handlingar. Detta ger uttryck för en ståndpunkt om när ansvarsförmågan är så utvecklad att det överhuvudtaget kan avkrävas straffrättsligt ansvar för olagliga handlingar.

Att en omyndig person ska anses mindre straffvärd pga. sin (typiskt sett) större omognad än en äldre myndig person, framstår även det som uppenbart. Först som myndig ses man i de flesta sammanhang som vuxen och kapabel att ta ansvar för sina handlingar. Det straffrättsliga systemet bör i vart fall delvis harmonisera med myndighetsåldern.

Hur ska man då betrakta lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år? De sociala och psykologiska riskfaktorer som bidrar till att vissa unga personer bryter mot gällande normer upphör inte att påverka den unge bara för att myndighetsåldern har inträtt. Den sociala mognadsprocessen har inget naturligt avslut vid 18-årsdagen. De flesta ungdomar går i gymnasiet i vart fall till och med 19 års ålder. Många slutför gymnasiet först vid 20 eller 21 års ålder. De inträder normalt sett först därefter i yrkeslivet, med ökat eget ansvar för ekonomi och egen försörjning. Personer i ålderskategorin 18–20 år har därför endast delvis inträtt i ”vuxenvärlden”. Utvecklingen i samhället har därtill varit sådan att detta inträde har kommit att fördröjas allt mer, unga människor får allt senare arbete och egen bostad. Mognadsprocessen är givetvis en individuell fråga. Det är dock befogat att hävda att en 18–20 åring typiskt sett ännu inte har med vuxna jämställd förmåga till att ta ansvar. Utifrån ett generellt perspektiv torde det därför vara mer realistiskt att hänföra gruppen 18–20 år till ett mellanskikt på vägen från barn till vuxen med fullt utvecklad förmåga till ansvar.

Unga personers sanktionskänslighet

Personer i åldersgruppen 18–20 år är således som vi ser det i ett mellanskikt mellan barn- och vuxenvärlden. Det är under denna tid typiskt sett som en person ”kliver ut i vuxenvärlden”. En mängd processer pågår,

¹⁵⁹ SOU 2012:34 band 3 s. 797–799.

vissa når sin kulmen. Gymnasieutbildningen slutförs för de flesta. Aningen går man vidare i högre utbildning eller inträder i arbetslivet. Till detta kopplas en möjlighet till egen bostad och en därigenom mer självständig tillvaro. I detta skede kan det vara skadligt att ”lyftas ut” ur dessa processer genom ett frihetsberövande straff. Inträdet i vuxen världen försenas. I värsta fall kan det innebära långsiktiga återverkningar på processen från ett barn till en fungerande vuxen med fullgoda möjligheter till utveckling och försörjning.

Ett fängelsestraff riskerar typiskt sett att leda till en stigmatisering. Detta är särskilt känsligt för en ung person som ännu inte funnit en vuxen identitet. För de som redan är i ett utanförskap kan en identitet som kriminell då vara något som ger gemenskap, status och respekt.

På förfrågan av utredningen har Brå gjort en kunskapssammanställning gällande särbehandlingen av lagöverträdare 18–20 år. [...] I rapporten har sammanställts kunskap om effekterna av frihetsberövande straff för 18–20-åringar.

Databassökningarna som Brå gjort visar enligt rapporten att denna åldersgrupp sällan särskiljs i forskningen, vilket manar till försiktighet i tolkningarna. Inledningsvis konstateras i rapporten att befintlig forskning visar att många ungdomar begår något enstaka brott och ett fåtal begår många. De flesta ungdomar som begår brott gör detta under en kortare period, för att sedan [...] leva ett välanpassat liv som vuxna. De flesta upphör således med att begå brott efter ungdomstiden.

Det som har studerats mest i forskningen enligt vad som framgår av databassökningarna är risken för återfall. Det har studerats i olika sammanhang och med olika fokus. Merparten av studierna visar att kontakter med rättssystemet och frihetsberövande påföljder ökar risker för återfall. Olika institutionaliseringseffekter ses som en förklaring. Fler återfall innebär i sin tur fler brottsoffer och ökade kostnader för samhället. Det påpekas dock i rapporten att några av studierna är mindre tydliga i sina resultat.

En annan viktig aspekt är kopplingen mellan påföljd och kommande anknytning till arbetsmarknaden. Merparten av de studier och sammanställningar som utforskats pekar på att frihetsberövande straff för ungdomar påverkar möjligheterna till ett framtida arbete på ett negativt sätt. Sambanden är dock inte helt tydliga.

Det finns enligt rapporten också litteratur som belyser en rad olika problem för de ungdomar som befinner sig i fängelse och det lyfts fram att det medför särskilda krav då unga döms till frihetsberövande straff. Vissa studier lyfter fram åldern 18–20 år som en kritisk period för vuxenblivandet. Den inhämtade litteraturen ger också en bild av ungdomstiden som en känslig period. Frihetsberövande straff synes i detta sammanhang utgöra en särskild påfrestning. Utvecklingen från ungdom till vuxen utgör en dynamisk mognadsprocess där en tydlig brytningstid mellan det förra och det senare sällan finns.

Påföljdsutredningen gjorde mot bakgrund av sina allmänna överväganden bedömningen att bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken om ungdomsreduktion vid straffmätningen även fortsättningsvis borde omfatta lagöverträdare i åldern 18–20 år, under förutsättning att straffvärdet var sådant att fängelse kunde följa på brottet eller brottsligheten. Utredningen angav att en individualiserad bedömning av varje människas utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga knappast låter sig göras och förespråkade att en schabloniserad reduktion utifrån den tilltalades låga ålder skulle göras i hela åldersspannet 15–20 år även i fortsättningen. Påföljdsutredningen ansåg att 20 år var ett mer naturligt riktmärke, än 18 år, för när reduktionen skulle upphöra. Att myndighetsåldern i Sverige är 18 år ledde inte till någon annan bedömning. Utredningen uttalade vidare att det fanns ett egenvärde i att strafftiderna för lagöverträdare i åldern 18–20 år hölls nere och att det ofta prövades om det fanns alternativ till en frihetsberövande påföljd.¹⁶⁰

Något som Påföljdsutredningen påpekade särskilt var att en avskaffad ungdomsreduktion för åldersgruppen 18–20 år skulle innebära orimliga tröskeeffekter i förhållande till omyndiga lagöverträdare.¹⁶¹ Påföljdsutredningen konstaterade också att en slopad ungdomsreduktion skulle leda till en väsentlig ökning av fångtalet och därmed en stor kostnadsökning för Kriminalvården.¹⁶²

När det kom till brott vars straffvärde motiverade endast ett bötesstraff, ansåg Påföljdsutredningen att gärningspersonens ungdom inte skulle beaktas särskilt vid straffmätningen, om han eller hon hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. I den delen hänvisade utredningen till bl.a. att ungdomsreduktionen för ungdomar i åldern 18–20 år hade motiverats i första hand utifrån önskemålet att hålla ned fängelsetider, inte bötesstraff. Påföljdsutredningen pekade också på att det vid bestämningen av dagsbotens storlek tas hänsyn till den tilltalades sanktionskänslighet genom att botten storlek bestäms utifrån hans eller hennes ekonomiska förhållanden. Utredningen menade att det sammantaget inte fanns samma anledning till ungdomsreduktion för brott på bötesnivå, som i de fall det kunde bli en frihetsberövande påföljd.¹⁶³

Påföljdsutredningen ansåg att lagöverträdare i åldersspannet 18–20 år inte borde särbehandlas vid påföljdsvalet. Utredningen föreslog

¹⁶⁰ SOU 2012:34 band 3 s. 800–805.

¹⁶¹ SOU 2012:34 band 3 s. 805 f.

¹⁶² SOU 2012:34 band 3 s. 808.

¹⁶³ SOU 2012:34 band 3 s. 809–816.

att de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård skulle vara förbehållna personer som inte hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Detsamma skulle, enligt utredningens förslag, gälla de föreslagna nya påföljderna varningsstraff, kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Den som hade begått brott i åldern 18–20 år skulle dock kunna dömas till ungdomsvård om det fanns särskilda skäl. Möjligheten att i undantagsfall kunna döma den som begått brott i åldern 18–20 år till ungdomsvård motiverades med att vård med stöd av 3 § LVU kan beredas den som ännu inte fyllt 20 år och upphöra senast när den unge fyller 21 år. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att det framstod som lämpligt att det kvarstod en möjlighet att döma ut ungdomsvård även i denna ålderskategori.¹⁶⁴

Påföljdsutredningen föreslog att det inte skulle krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse eller villkorligt fängelse.¹⁶⁵

3.14.3 Följder av förslagen

Remissinstanserna var i huvudsak positiva till Påföljdsutredningens förslag till reform även om olika remissinstanser lämnade synpunkter på enskildheter. Vissa av Påföljdsutredningens förslag har lett till lagstiftning.¹⁶⁶ Någon övergripande reform av påföljdssystemet som innefattar ett införande av ett system med villkorligt fängelse har dock inte genomförts. Påföljdsutredningens betänkande bereds fortfarande inom Regeringskansliet.¹⁶⁷

I fråga om unga lagöverträdare kan nämnas att det den 1 juli 2015 infördes en lagstadgad skyldighet för kommuner och myndigheter som handlägger ärenden om unga lagöverträdare att verka för att det regelbundet sker en lokal samverkan. Samtidigt togs kravet på samtycke från den unge för att kunna döma ut ungdomstjänst bort och det infördes ett krav på att socialnämnden i sitt yttrande enligt 11 §

¹⁶⁴ SOU 2012:34 band 3 s. 816–822.

¹⁶⁵ SOU 2012:34 band 3 s. 822–828.

¹⁶⁶ Se prop. 2014/15:25 (*Tydligare reaktioner på ungas brottslighet*), prop. 2014/15:37 (*Straff-lindring vid medverkan till utredning av egen brottslighet*) och prop. 2015/16:151 (*Ny påföljd efter tidigare dom*).

¹⁶⁷ En överblick ges i Linda Palmenäs, Karin Sandahl och Lars Wallinder, "Påföljdsutredningen – från djupfryst till delvis upptinad" i Vänbok till Fredrik Wersäll, 2018, s. 503–523. Se även Fredrik Wersäll, "År loppet kört för en reformering av påföljdssystemet?" i Festskrift till SvJT 100 år, 2016, s. 190–200.

LUL ska redovisa om ungdomstjänst är en lämplig påföljd med hänsyn till den unges person och övriga omständigheter. Det infördes också en reglering i socialtjänstlagen om att verkställigheten av en dom på ungdomstjänst ska inledas senast två månader efter att domen vunnit laga kraft om inte särskilda skäl talar emot det. I samma lagstiftningsärende genomfördes vissa förslag som Påföljdsutredningen hade lämnat för att öka stödet för unga efter frigivning från sluten ungdomsvård.

När det gäller frågan om införandet av nya ungdomspåföljder gav Justitiedepartementet i december 2016 dåvarande hovrättsrådet Karin Sandahl i uppdrag att göra en översyn av behovet av nya påföljder för unga lagöverträdare.

3.15 Utredningen om nya ungdomspåföljder (2016–2017)

3.15.1 Uppdrag¹⁶⁸

Påföljdsutredningen hade föreslagit bl.a. att det för vuxna lagöverträdare skulle införas ett system med villkorligt fängelse och att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn, som en följd av det, skulle avskaffas. Dessa förslag hade inte lett till lagstiftning. När det gällde unga lagöverträdare hade vissa av Påföljdsutredningens förslag rörande de befintliga påföljderna redan genomförts.¹⁶⁹

Bland Påföljdsutredningens kvarvarande förslag beträffande unga lagöverträdare fanns framför allt förslag om nya påföljdsinslag. Med stöd i bedömningen av behovet av nya påföljdsinslag för gruppen lagöverträdare i åldern 15–17 år hade Påföljdsutredningen lämnat förslag till två nya påföljder: *kontaktskyldighet för unga* och *ungdomsövervakning*. Utgångspunkten för båda förslagen var att de skulle kunna straffmätas, bygga på övervakning och kontroll samt ha ett behandlingsinriktat innehåll.

Påföljdsutredningens betänkande hade remitterats 2012. Flera av remissinstanserna delade utredningens bedömning av behovet av nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. Några av remissinstanserna an-

¹⁶⁸ Justitiedepartementet, Straffrättsenheten, *Uppdrag att överväga nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare*, promemoria 2016-12-21 (Ju2016/9219/LP).

¹⁶⁹ Se prop. 2014/15:25 och prop. 2015/16:151.

såg dock att införandet av nya påföljder riskerade att skapa ett svåröverskådligt och komplext system och att behovet av att införa samtliga förslag därför borde övervägas noga.

Det kunde också konstateras att vissa av förutsättningarna för ställningstaganden hade förändrats efter att Påföljdsutredningens och remissinstansernas ställningstaganden gjordes. Påföljdsutredningens förslag om ändringar i de befintliga ungdomspåföljderna hade i huvudsak genomförts, t.ex. krävdes det inte längre samtycke för att döma till ungdomstjänst. Andra av Påföljdsutredningens förslag, bl.a. att utmönstra möjligheten att döma unga till villkorlig dom eller skyddstillsyn hade inte genomförts. Relevansen av utredningens ställningstagande om behovet av nya påföljdsinslag behövde därför, enligt Justitiedepartementet, övervägas i ljuset av det befintliga påföljdssystemet.

Justitiedepartementet konstaterade att förslagen om de nya påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning hade fått ett överlag positivt mottagande från remissinstanserna samtidigt som flera remissinstanser hade haft synpunkter på förslagets utformning. Bland annat hade legalitetsaspekter och påföljdernas förutsebarhet satts i fråga. Särskilt hade det pekats på att förslaget om ungdomsövervakning innebar att det överlämnades åt den verkställande myndigheten att avgöra hur besluten om inskränkningar i rörelsefriheten skulle utformas. Vidare hade riksdagen som sin mening tillkännagett att regeringen borde se över hur ungdomspåföljden *helgavskiljning med fotboja* kunde utformas och återkomma med ett sådant förslag till riksdagen.¹⁷⁰

Justitiedepartementet gav mot denna bakgrund en utredare i uppdrag att överväga och komplettera de bedömningar och förslag som hade lämnats av Påföljdsutredningen om nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. I uppdraget ingick att överväga behovet av att införa nya påföljder för unga samt att ta ställning till de förslag om sådana påföljder som Påföljdsutredningen hade lämnat och vid behov komplettera dessa. Syftet skulle vara att åstadkomma tydliga och konsekventa ungdomspåföljder som kunde bidra till att hindra återfall i brott. Justitiedepartementet pekade på att utredaren särskilt borde uppmärksamma betydelsen av att Påföljdsutredningens förslag om villkorligt fängelse inte hade genomförts, att villkorlig dom och skyddstillsyn inte hade utmönstrats ur påföljdssystemet och att möjligheten

¹⁷⁰ Bet. 2014/15:JuU9, mom. 5, rskr. 2014/15:102.

att välja ungdomstjänst som påföljd hade ökat genom att kravet på samtycke hade tagits bort.

Utredaren skulle också analysera de förslag om två nya påföljder – *kontaktskyldighet för unga* och *ungdomsövervakning* – som Påföljdsutredningen hade lämnat. Förslagen skulle analyseras utifrån de förändringar som hade skett av påföljdssystemet och utifrån det förhållandet att Påföljdsutredningens förslag om att införa ett system med villkorligt fängelse inte hade genomförts. Vidare skulle utredaren analysera om de regleringar som hade föreslagits av Påföljdsutredningen av andra skäl behövde kompletteras eller utformas på annat sätt än som föreslagits. I den delen skulle utredaren särskilt uppmärksamma legalitetsaspekter och krav på påföljdernas förutsebarhet.

3.15.2 Utredarens förslag

Utredaren redovisade sina överväganden och förslag i juni 2017 i departementspromemorian *Nya ungdomspåföljder*.¹⁷¹

I promemorian föreslog utredaren att två nya ungdomspåföljder skulle införas: *ungdomstillsyn* och *ungdomsövervakning*. Utredaren konstaterade – i linje med vad Påföljdsutredningen hade uttalat – att behovet av fler ungdomspåföljder kvarstod och att detta gällde trots att Påföljdsutredningens övergripande förslag inte hade genomförts och att förhållandena i vissa avseenden hade förändrats sedan Påföljdsutredningen hade gjorde sina överväganden. Förslagen i promemorian om nya ungdomspåföljder grundade sig på Påföljdsutredningens förslag även om vissa justeringar i förslagen hade gjorts för att påföljderna skulle passa in i det nuvarande påföljdssystemet och med hänsyn till synpunkter som hade lämnats av remissinstanserna.¹⁷²

Den föreslagna påföljden *ungdomstillsyn* motsvarade huvudsakligen Påföljdsutredningens förslag om *kontaktskyldighet för unga*. Vissa justeringar hade dock gjorts av påföljdens innehåll. Sammantaget ska momenten omfatta ungefär fem timmar i veckan fördelat på två tillfällen. Påföljden ska kunna dömas ut i minst en månad och högst sex månader. Den ska väljas när det saknas förutsättningar för ungdoms-

¹⁷¹ Ds 2017:25.

¹⁷² Ds 2017:25 s. 61–82.

vård, ungdomstjänst eller ungdomsvård och ungdomstjänst. Ungdomstillsyn ska sett till stränghet motsvara påföljden ungdomstjänst. Det innebär, enligt motiveringen i departementspromemorian, att domstolen ska kunna välja ungdomstillsyn som påföljd om det är fråga om brottslighet med straffmättningsvärden mellan 60 dagsböter och sex månaders fängelse. Ungdomstillsyn ska, på samma sätt som ungdomstjänst, även kunna användas som förstärkningspåföljd till ungdomsvård. Socialnämnden i den unges hemkommun ska vara huvudman för påföljden. Promemorians förslag om ungdomstillsyn innebär att påföljden inte alltid ska innefatta en motsvarighet till vårdinsatsen särskilt kvalificerad kontaktperson enligt socialtjänstlagstiftningen. I stället ska, enligt förslaget i promemorian, en stödperson utses för den unge. Stödpersonen ska ha en stödjande och övervakande funktion och ha regelbundna möten och kontakt med den unge. Dessutom ska den unge alltid delta i s.k. särskilt anordnad verksamhet, i gränssättande och vägledande syfte. I praktiken rör det sig ofta om särskilt framtagna program som den unge deltar i och där han eller hon får möjlighet att reflektera över brott och livsval.¹⁷³

Ungdomsövervakning ska enligt förslaget i departementspromemorian tillämpas i de situationer där varken ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomstillsyn är en tillräckligt ingripande påföljd. Utredaren uttalade följande i fråga om tillämpningsområdet:¹⁷⁴

I enlighet med Påföljdsutredningens förslag bör ungdomsövervakning således väljas främst när det är fråga om brottslighet med straffmättningsvärden som överstiger sex månader men inte uppgår till ett år och vid återfall i allvarlig brottslighet som då kan ha ett straffmättningsvärde som något understiger sex månader. Till skillnad från utredningens förslag bör även brottslighetens art kunna vägas in vid bedömningen, i likhet med vad som gäller för ungdomsvård och slutna ungdomsvård. Som framhållits [...] har dock art en mer begränsad betydelse vid påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare än när det är fråga om vuxna lagöverträdare.

Det innebär att påföljden i första hand är avsedd att tillämpas för fall som med den nuvarande ordningen antingen föranleder en frivårdspåföljd inom Kriminalvården eller en inte alltför lång slutna ungdomsvård. Påföljden ska också kunna tillämpas i de situationer där det i dag döms till ungdomstjänst eller ungdomsvård trots att det utgör ett tveksamt påföljdsval, t.ex. med hänsyn till att det är fråga om en återfallssituation som fordrar en upptrappad reaktion.

¹⁷³ Ds 2017:25 s. 83–98.

¹⁷⁴ Ds 2017:25 s. 100.

Sammanfattningsvis bör utgångspunkten för valet av ungdomsövervakning vara att brottslighetens straffvärde, art eller den unges tidigare brottslighet påkallar en ingripande påföljd men ingen av de andra icke frihetsberövande ungdomspåföljderna är tillräckligt ingripande.

Ungdomsövervakning ska pågå under lägst sex månader och högst ett år, beroende på brottets allvar. Påföljden ska innefatta tydliga inskränkningar i den unges rörelsefrihet, som utgångspunkt i form av vad som i förslaget kallas ”helghemarrest”. Efterlevnaden ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Påföljden innebär också en skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en koordinator. Vidare ska den unge delta i en inledande verkställighetsplanering omfattande tio dagar. Planeringen ska utgöra en omfattande och allsidig kartläggning av den unges förhållanden och ligga till grund för en individuellt utformad verkställighetsplan, som den unge är skyldig att följa. Statens institutionsstyrelse ska vara huvudman för påföljden. Departementspromemorians förslag om ungdomsövervakning skiljer sig från förslaget i Påföljdsutredningens betänkande på så sätt att de rörelsebegränsade momenten alltid ska vara förenade med elektronisk övervakning och att påföljden ska innefatta ett obligatoriskt drogförbud endast om det i det enskilda fallet anses behövas.¹⁷⁵

3.15.3 Följder av förslagen

Promemorian har remissbehandlats. Av remissvaren framgår att det finns ett starkt stöd för att införa ytterligare ungdomspåföljder, även om vissa remissinstanser har ifrågasatt om det finns ett tillräckligt stort behov av ungdomstillsyn för att införandet av en sådan påföljd ska vara motiverat.

¹⁷⁵ Ds 2017:25 s. 99–125.

4 Det nuvarande systemet

4.1 Inledning

Den historiska utvecklingen av påföljdssystemet i allmänhet och den del av systemet som gäller unga lagöverträdare i synnerhet samt vissa andra bestämmelser om unga lagöverträdare har beskrivits i avsnitt 3. I detta avsnitt ska, som en bakgrund till utredningens överväganden och förslag, en översiktlig bild ges av hur det nuvarande systemet ser ut. I avsnitt 4.2 beskrivs påföljdssystemets struktur och var de särskilda bestämmelserna om unga lagöverträdare kommer in i bilden.¹ I avsnitt 4.3 följer sedan en kortfattad beskrivning av gällande bestämmelser om handläggningen av mål mot unga som åtalas eller misstänks för brott.

4.2 Påföljdssystemet

4.2.1 Påföljdssystemets struktur

I och med 1989 års påföljdsreform² skapades förutsättningar för att se på bestämmelserna om påföljdsbestämning som ett sammanhållet system med viss struktur. Det hade funnits bestämmelser om de olika påföljderna och deras innehåll tidigare men hur påföljdsbestämningen skulle gå till hade varit mycket summariskt reglerat i lag, samtidigt som det visserligen hade funnits en enhetlig domstolspraxis i flera

¹ För en mer utförligt beskrivning av påföljdssystemets grunder, se Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017. En detaljerad beskrivning av påföljdsbestämmelserna och deras systematik finns också i Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016.

² Se avsnitt 3.5.

avseenden. Även om en rad olika ändringar³ har gjorts i påföljdsbestämmelserna sedan 1989 års reform har påföljdssystemet i allt väsentligt behållit sin *struktur* sedan dess.⁴

I 1 kap. 3–6 §§ brottsbalken finns grundläggande bestämmelser av relevans för påföljdsbestämningen. *Påföljd för brott* definieras där som *böter* och *fängelse* (vilka är de enda påföljder som benämns *straff*) samt (de övriga påföljderna) *villkorlig dom*, *skyddstillsyn* och *överlämnande till särskild vård* (3 §). Vidare anges att de övriga påföljderna får användas trots att de inte är nämnda i bestämmelserna om de särskilda brotten (4 §). Beträffande rangordningen mellan påföljderna anges att fängelse är att anse som ett svårare straff än böter (5 § första stycket). Slutligen anges att det inte får dömas till påföljd för brott som begåtts av någon som inte fyllt 15 år (6 §).

De centrala bestämmelserna om påföljdsbestämning finns i 29 och 30 kap. brottsbalken, som enligt kapitelrubrikerna handlar om ”straffmätning och påföljdseftergift” respektive ”val av påföljd”. Mellan dessa båda kapitel finns ett intimt samband, bl.a. genom uttryckliga eller underförstådda hänvisningar i 30 kap. till bestämmelser i 29 kap.

Utöver de två centrala kapitlen med bestämmelser om påföljdsbestämning måste rätten vid påföljdsbestämningen beakta lagstiftarens syn på den aktuella brottstypens svårhet genom den straffskala som angetts i straffstadgandet (i brottsbalken eller i specialstraffrättslig lagstiftning). Systematiken bygger på att rätten, som ett inledande moment av påföljdsbestämningen, gör en uppskattning av brottets svårhet (eller allvar). Vidare har rätten att beakta bestämmelserna om de olika påföljdernas tillämpningsområden och innehåll (och därmed deras stränghet).

4.2.2 Något om de påföljder som kan tillämpas på både vuxna och unga lagöverträdare

Allmänt om regleringen i brottsbalken

I 25 kap. brottsbalken finns bestämmelser om böter. Bestämmelser om fängelse, villkorlig dom och skyddstillsyn finns i 26, 27 respektive 28 kap. brottsbalken. Överlämnandepåföljder som inte är avsedda

³ Se avsnitt 3.6–3.14.

⁴ Framställningen är delvis inspirerad av Nils Jareborg, ”Påföljdsbestämningens struktur” i SvJT 1992 s. 257, som också har publicerats i Nils Jareborg, *Straffrättsideologiska fragment*, 1992 samt Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdlära*, 5 uppl., 2017 s. 101–164.

särskilt för unga lagöverträdare regleras i 31 kap. medan de särskilda ungdomspåföljderna regleras i 32 kap. Den närmast följande framställningen baseras på brottsbalkens bestämmelser i de angivna respektive kapitlen och intilliggande författningar.

Böter

Böter kan dömas ut i olika former, nämligen dagsböter, penningböter eller normerade böter. I relation till övriga påföljder i systemet är böter den lindrigaste påföljden.

Om det inte finns en viss bötesform föreskriven för brottet ska bötesstraffet enligt en huvudregel dömas ut som dagsböter. Antalet kan bestämmas till lägst 30 och högst 150 eller – när det är fråga om ett gemensamt straff för flera brott – högst 200. Den tilltalades ekonomiska förhållanden bestämmer dagsbotens storlek. Dagsbotens storlek får jämkas om det finns särskilda skäl till detta.

Fängelse

Fängelse, som är lagens strängaste påföljd, döms ut på bestämd tid eller på livstid. Fängelse på viss tid får inte understiga 14 dagar och inte överstiga tio år. Om fängelse på längre tid än tio år och på livstid är föreskrivet för brottet eller om fängelse används som gemensamt straff för flera brott eller efter att den tilltalade återfallit i grov brottslighet kan det dock finnas förutsättningar för att bestämma ett fängelsestraff till högst 18 år.

Fängelsestraff verkställs i en kriminalvårdsanstalt eller genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja).

Normalt friges den dömda villkorligt efter att ha avtjänat två tredjedelar av strafftiden. Efter den villkorliga frigivningen följer en prövotid på minst ett år.

Villkorlig dom

En tilltalad kan dömas till villkorlig dom för ett brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Villkorlig dom är en lindrigare påföljd än fängelse. Den villkorliga domen kan förenas

med högst 200 dagsböter, oavsett om det för brottet är föreskrivet böter eller inte. En villkorlig dom kan också förenas med en föreskrift om samhällstjänst på lägst 40 och högst 240 timmar, om den tilltalade samtycker till det. I sådana fall ska rätten ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd (ett s.k. alternativstraff). Den som döms till villkorlig dom är underkastad en prøvotid om två år.

Skyddstillsyn

Skyddstillsyn får dömas ut för brott för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter men är liksom villkorlig dom att anse som en lindrigare påföljd än fängelse. Även skyddstillsyn kan förenas med högst 200 dagsböter eller med föreskrift om samhällstjänst i lägst 40 och högst 240 timmar, om den tilltalade samtycker till det. Vid föreskrift om samhällstjänst ska rätten, liksom vid villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, i domslutet ange hur långt fängelsestraff som skulle ha dömts ut om fängelse i stället hade valts som påföljd (det s.k. alternativstraffet). En dom på skyddstillsyn kan även förenas med s.k. kontraktsvård. Också i detta fall krävs att den tilltalade samtycker och domstolen ska i normalfallet ange ett alternativt fängelsestraff. Domstolen kan även förena skyddstillsyn med andra föreskrifter om exempelvis missbruksvård och psykiatrisk vård. Skyddstillsyn kan också förenas med fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Rätten får i dessa senare fall inte samtidigt döma till böter eller meddela föreskrift om samhällstjänst.

Skyddstillsyn pågår under en prøvotid om tre år och är förenad med övervakning, som utgångspunkt under ett års tid.

Överlämnande till särskild vård

Överlämnande till särskild vård förekommer i olika former. Vi kommer att behandla de särskilda vårdpåföljder som gäller unga lagöverträdare i avsnitt 4.2.6 nedan. Här ska först något sägas om de allmänna vårdpåföljder som är tillämpliga på såväl vuxna som unga lagöverträdare.

Om den som har begått brott kan bli föremål för *vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)* får domstolen

överlämna åt socialtjänsten att föranstalta om behövlig vård. Vården bedrivs i särskilda s.k. LVM-hem. Är den tilltalade redan intagen vid ett sådant hem överlämnar rätten i stället åt den som förestår hemmet att föranstalta om sådan vård. Om det i straffskalan för brottet ingår strängare straff än fängelse i ett år får överlämnande ske endast om det föreligger särskilda skäl.

Om den som har begått ett brott, för vilket påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter, lider av en allvarlig psykisk störning, får rätten överlämna den tilltalade till *rättspsykiatrisk vård*, om det med hänsyn till hans eller hennes psykiska tillstånd och personliga förhållanden i övrigt är påkallat med vård på en sjukvårdsinrättning för psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande eller annat tvång. Om brottet har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning får rätten besluta om särskild utskrivningsprövning, om det till följd av den psykiska störningen finns risk att han eller hon återfaller i brottslighet av allvarligt slag. Domstolen får i samband med överlämnande till rättspsykiatrisk vård döma även till annan påföljd, dock inte fängelse eller överlämnande till annan särskild vård, om det med hänsyn till den tilltalades tidigare brottslighet eller av andra särskilda skäl är påkallat.

4.2.3 Straffvärdet som utgångspunkt för påföljdsbestämningen

Brottsbalkens definition av straffvärde

Vid påföljdsbestämningen har rätten att utgå från brottets eller brottslighetens *straffvärde*. Vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet beskrivs i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken:

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Av den citerade lagtexten framgår att en princip om relativ proportionalitet gäller, dvs. att påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Ett brott som medför mer skada, kränkning eller fara ska, allt annat lika, leda till ett strängare straff än ett brott som

medför mindre skada, kränkning eller fara. Vidare framgår av lagtexten att straffvärdet ökar i takt med gärningspersonens högre grad av uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till de omständigheter eller konsekvenser som utgör brottet. Ju mindre gärningspersonen insåg i fråga om gärningens omständigheter eller följder, vid tidpunkten för gärningen, desto lägre är hans eller hennes klandervärdhet och därmed också straffvärdet. Redan av denna grundläggande bestämmelse om straffvärde framgår alltså att en tilltalad som haft mindre förmåga att inse konsekvenserna av sitt handlande förtjänar – och ska få – ett lindrigare straff än den som haft större sådan förmåga. Det sagda skulle sammantaget kunna beskrivas så att straffvärdebedömningen består av två huvudsakliga faktorer:

- en faktor som handlar om den skada, kränkning eller fara som brottet inneburit och
- en faktor som handlar om gärningspersonens grad av uppsåt eller oaktsamhet, inklusive förmåga att inse brottets omständigheter och konsekvenser.

I 29 kap. 2 och 3 §§ finns bestämmelser om *försvårande omständigheter* som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, ska beaktas särskilt respektive *förmildrande omständigheter* som, vid sidan av vad som är föreskrivet för vissa fall, ska beaktas särskilt.

För att principen om relativ proportionalitet ska kunna tillämpas i praktiken måste rätten kunna rangordna faktiska och tänkbara konkreta brott i förhållande till varandra, dvs. avgöra deras inbördes svårhetsordning.

Straffvärdet syftar, som vi har sett, till att spegla brottets eller brottslighetens *svårhet* eller *allvar*. Gränsen för vilka faktorer som är relevanta vid straffvärdebedömningen och vilka faktorer som beaktas i ”senare led” av påföljdsbestämningen är dock inte given. Det blir särskilt tydligt om man uppmärksammar att påföljdsbestämningens struktur är konstruerad i syfte att skapa bättre förutsättningar för rationellt motiverad och pedagogiskt dokumenterad tillämpning av regelverket. Det går exempelvis att tänka sig en annan ”teoretisk” uppdelning i straffvärde relevanta faktorer och övriga faktorer relevanta för påföljdsbestämningen (som helhet) som skulle kunna ge samma resul-

tat som den i lagtext, förarbeten, praxis och doktrin etablerade uppdelningen. Vi återkommer till denna fråga i samband med de allmänna utgångspunkterna för utredningens överväganden.⁵

Straffskalor och straffvärde

I 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken anges att straff ”med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning [ska] bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter [...] straffvärde[t]”. Bedömningen av straffvärdet i ett enskilt fall (det s.k. konkreta straffvärdet) görs i praktiken med beaktande av straffskalan för aktuell brottstyp eller aktuella brottstyper (det s.k. abstrakta straffvärdet).

Vid flerfaldig brottslighet konstrueras en gemensam straffskala för den samlade brottsligheten, som innebär att straffskalan sträcker sig från straffminimum för det minst svåra brottet till straffmaximum för det svåraste brottet med ett visst tillägg vars storlek beror på det strängaste straffet för det svåraste brottet (25 kap. 6 § och 26 kap. 2 § brottsbalken).

Straffskalornas utvidgning uppåt och nedåt

Även om straffskalan för brottet eller den konstruerade straffskalan för den samlade brottsligheten är en utgångspunkt för straffvärdebedömningen bör det redan här framhållas att det finns vissa bestämmelser, med skilda motiv, som gör det möjligt att döma ut straff över eller under den straffskala som har beskrivits hittills. Vid återfall i brott får under vissa förutsättningar dömas till strängare fängelsestraff (26 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Brotts som någon har begått innan han eller hon har fyllt 21 år får dock inte läggas till grund för någon sådan förhöjning (andra stycket i samma paragraf). Undantagsbestämmelsen tar alltså inte sikte på den tilltalades ålder vid tidpunkten för det nya brottet, utan den tilltalades ålder vid tidpunkten för det tidigare brott i förhållande till vilket det nya brottet är ett återfall.

Om det är ”påkallat med hänsyn till brottets straffvärde”, dvs. om straffvärdet är lägre än straffskalans minimum, får dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (29 kap. 3 § andra

⁵ Se avsnitt 7.3.

stycket brottsbalken). Detsamma gäller om det finns billighetsskäl och särskilda skäl för att underskrida straffskalan (29 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Om det i sådana fall är oskäligt att döma till påföljd, ska rätten i stället meddela påföljdseftergift (29 kap. 6 § brottsbalken). Motsvarande bestämmelse med möjlighet att underskrida straffskalan på grund av den tilltalades ungdom finns i 29 kap. 7 § brottsbalken, som har följande lydelse:

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt tjuogoett år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt tjuogoett år får 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 §, får dock dömas till fängelse i högst fjorton år.

Utöver de nämnda bestämmelserna kan nämnas att rätten får underskrida straffskalan om någon har ”förmåtts att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans ungdom, oförstånd eller beroende ställning eller ock medverkat allenast i mindre mån” och att rätten inte ska döma till ansvar i ringa sådana fall (23 kap. 5 § brottsbalken).

De sistnämnda bestämmelserna är alltså ett slags ”ventiler” som gör det möjligt att döma ut lindrigare straff än vad som framgår av den ordinarie straffskalan för brottstypen, om straffvärdet eller straffmätningens värde inte når upp till straffskalans minimum.

4.2.4 Förhållandet mellan påföljdsval och straffmätning

Bestämmelserna om straffmätning avser endast böter och fängelse

Om det inte skulle finnas några andra påföljder än straffen böter och fängelse, skulle påföljdsbestämningen i princip kunna göras utifrån bestämmelserna om straffvärde och de övriga bestämmelserna om straffmätning i 29 kap. brottsbalken, i vilket endast straffen berörs. Som framgår av 1 kap. 3 § och 25–32 kap. brottsbalken, och som vi har redogjort för i avsnitt 4.2.1, finns det emellertid en rad andra påföljder. Grunderna för hur valet mellan de olika påföljderna ska göras anges i 30 kap. brottsbalken.

Den allmänna bestämmelsen om påföljdsval

För lagöverträdare som är 21 år eller äldre styrs valet av påföljd huvudsakligen av bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken, som har följande lydelse:

Vid val av påföljd skall rätten fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid skall rätten beakta sådana omständigheter som anges i 29 kap. 5 §.

Som skäl för fängelse får rätten, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Bestämmelsen kan sägas innebära att det gäller en *presumtion mot fängelse*. Rätten ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd och det är endast de omständigheter som anges i andra stycket – högt straffvärde, brottslighetens art och återfall – som får beaktas som skäl för fängelse, dvs. som kan bryta presumtionen mot fängelse. I fråga om straffvärde anses gränsen för när presumtionen mot fängelse bryts gå vid ett straffvärde motsvarande fängelse i ett år. Vid straffvärden under ett år gäller att ju lägre straffvärde, desto mer styrka i faktorerna brottslighetens art och återfall krävs för att presumtionen mot fängelse ska brytas.⁶

Bestämmelsen om påföljdsval för unga lagöverträdare

För lagöverträdare i åldern 15–17 år respektive 18–20 år gäller, utöver bestämmelsen i 30 kap. 4 § brottsbalken, bestämmelser i 30 kap. 5 § första stycket respektive andra stycket brottsbalken, som har följande lydelse:

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand skall bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt arton men innan han eller hon fyllt tjuogoett år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

⁶ Av denna anledning har det förts en diskussion angående om brottslighetens art är en faktor som kan graderas – och beskrivas i termer av ”artvärde” – eller om det i stället är en icke-skalär faktor. Se t.ex. Martin Borgeke, ”Brottets art – några tankar kring en svårgripbar företeelse” i SvJT 1999 s. 218 och Petter Asp ”Brottslighetens art” – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser” i SvJT 2003 s. 136.

Kopplingen mellan 29 och 30 kap. brottsbalken

Det kan konstateras

- dels att det i 30 kap. 4 § brottsbalken anges att s.k. *billighetsskäl*, som enligt 29 kap. 5 § brottsbalken ska beaktas vid straffmätningen, ska beaktas även vid valet av påföljd,
- dels att det i 30 kap. 5 § brottsbalken anges att *den tilltalades ungdom*, som enligt 29 kap. 7 § brottsbalken ska beaktas vid straffmätningen, ska beaktas även vid valet av påföljd.

Att samma typer av omständigheter ska beaktas vid straffmätningen och vid valet av påföljd innebär att rättstillämparen kan sägas ställas inför en valmöjlighet:

1. Det första alternativet, som får anses ligga närmast lagtextens ordalydelse, innebär att valet av påföljd enligt 30 kap. 4 § brottsbalken görs med utgångspunkt i brottets eller brottslighetens *straffvärde* (enligt 29 kap. 1–3 §§). Därefter beaktas – i ett följande led av bedömningen – om det finns några s.k. billighetsskäl eller om det på grund av den tilltalades ungdom finns synnerliga skäl eller särskilda skäl mot fängelse som kan påverka den initiala bedömningen. Först efter valet av påföljd genomförs en straffmätning med beaktande av bestämmelserna i 29 kap. 4–7 §§ brottsbalken.
2. Det andra alternativet innebär att en preliminär *straffmätning* – med beaktande av inte bara 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken utan även 5–7 §§ (dock inte 4 § om s.k. återfallsskärpning) – görs före valet av påföljd. Bedömningen enligt 30 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken kan då göras med utgångspunkt i brottets eller brottslighetens s.k. *straffmätningensvärde*, som alltså redan innefattar ett beaktande av eventuella billighetsskäl och den tilltalades eventuella ungdom. Termen straffmätningensvärde har inte definierats i lagtext men förekommer i avgöranden av Högsta domstolen och i den straffrättsliga litteraturen.⁷

Det andra beskrivna alternativet kräver att omständigheterna (billighetsskäl respektive den tilltalades ungdom) har ”samma tyngd”, dvs. bör få samma genomslag, vid straffmätningen som vid påföljdsvalet.

⁷ Det första avgörandet i vilket Högsta domstolen använde termen straffmätningensvärde var Högsta domstolens dom i rättsfallet NJA 2012 s. 849.

När det först gäller *billighetsskäl* – som är ett samlingsbegrepp för en rad olika väsensskilda omständigheter – kan det hävdas att vissa av de i 29 kap. 5 § brottsbalken beskrivna typfallen bör få genomslag framför allt vid straffmätningen och andra framför allt vid påföljdsvalet. Det innebär att en tillämpning av det andra alternativet kräver att rättstillämparen är medveten om att det ibland kan leda till att billighetsskäl inte påverkar påföljdsvalet i ”rätt” utsträckning – och att det inte kan vara någonting mer än en *tumregel* för när presumptionen mot fängelse är bruten.⁸

Den tilltalades *ungdom* är lättare att betrakta som en enda faktor som går att gradera (utifrån biologisk ålder) och det är mot den bakgrunden lätt att tänka sig en tillämpning av 30 kap. 4 och 5 §§ som innebär att presumptionen mot fängelse gäller så länge som det s.k. straffmätningvärdet inte är ett år eller högre – och så länge presumptionen inte bryts på grund av brottslighetens art eller att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. Det är därför naturligt att domstolarna brukar anse att synnerliga skäl respektive särskilda skäl för fängelse, enligt 30 kap. 5 § brottsbalken, föreligger när *straffmätningvärdet* efter beaktande av den tilltalades ungdom, enligt 29 kap. 7 § brottsbalken, motsvarar fängelse i ett år eller mer – eller när straffmätningvärdet är lägre men i kombination med brottslighetens art eller återfall motiverar fängelse. Eftersom 29 kap. 7 § brottsbalken ger utrymme för ett gradvist beaktande av den tilltalades ungdom (mer s.k. reduktion ju lägre ålder i förhållande till 21-årsgränsen) innebär en tillämpning av det andra alternativet att det i praktiken inte finns en så tydlig tröskeeffekt som uppdelningen i 30 kap. 5 § i ”synnerliga skäl” (för 15–17-åringar) och ”särskilda skäl” (för 18–20-åringar) antyder.

Vissa övriga allmänna bestämmelser om påföljdsval

Om straffmätningvärdet ligger på fängelsenivå och presumptionen mot fängelse, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, inte har brutits, står valet avseende vuxna lagöverträdare huvudsakligen mellan påfölj-

⁸ Se Dag Victors kritik mot Högsta domstolens användning av termen straffmätningvärde i artikeln ”’Straffmätningvärde’ och påföljdsval” i SvJT 2015 s. 173 samt Martin Borgeke, ”Straffmätningvärdet – en replik” i SvJT 2015 s. 281 och Petter Asp, ”Enighet om tumregeln” i SvJT 2015 s. 292.

derna villkorlig dom och skyddstillsyn. Att det ”saknas särskild anledning att befara att den tilltalade kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet” är ett skäl för att välja villkorlig dom (30 kap. 7 § första stycket brottsbalken). Villkorlig dom ska som utgångspunkt förenas med dagsböter (30 kap. 8 § brottsbalken; påföljdens innehåll i övrigt regleras i 27 kap. brottsbalken). Den omständigheten att ”det finns anledning att anta att skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottslighet” är ett skäl för skyddstillsyn (30 kap. 9 § första stycket brottsbalken; påföljdens innehåll regleras i 28 kap. brottsbalken).

Som ett *särskilt skäl för villkorlig dom* i stället för fängelse kan rätten, enligt 30 kap. 7 § andra stycket brottsbalken, beakta om den tilltalade samtycker till att domen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Som *särskilda skäl för skyddstillsyn* i stället för fängelse kan rätten, enligt 30 kap. 9 § andra stycket brottsbalken, beakta

1. om en påtaglig förbättring skett av den tilltalades personliga eller sociala situation i något hänseende som kan antas ha haft samband med hans brottslighet,
2. om den tilltalade undergår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans brottslighet,
3. om missbruk av beroendeframkallande medel eller något annat särskilt förhållande som kräver vård eller annan behandling i väsentlig grad har bidragit till att brottet har begåtts och den tilltalade förklarar sig villig att gå igenom lämplig behandling som enligt en för honom uppjord plan kan anordnas i samband med verkställigheten eller
4. om den tilltalade samtycker till att skyddstillsynen förenas med en föreskrift om samhällstjänst och en sådan föreskrift är lämplig med hänsyn till den tilltalades person och övriga omständigheter.

Skyddstillsyn kan också kombineras med böter eller med ett kort fängelsestraff, om det behövs för att kunna undvika att påföljden bestäms till ett fängelsestraff motsvarande straffmättningsvärdet. I fråga om ett tillägg i form av ett kortare fängelsestraff (som kallas 28:3-

fängelse eftersom möjligheten att kombinera skyddstillsyn med fängelse beskrivs i 28 kap. 3 § brottsbalken) krävs att det ska vara oundgängligen påkallat. Utöver de i föregående stycke uppräknade särskilda skälen för skyddstillsyn är en kombination av skyddstillsyn och s.k. 28:3-fängelse ett särskilt skäl för att välja skyddstillsyn i stället för fängelse. (Se 30 kap. 10 § respektive 11 § brottsbalken.)

De angivna särskilda skälen för villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för fängelse kan innebära att påföljden kan stanna vid en icke frihetsberövande påföljd även i fall då den grundläggande presumptionen mot fängelse, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, har ansetts bruten. Bestämmelserna i 30 kap. 7 § andra stycket, 30 kap. 9 § andra stycket och 30 kap. 11 § brottsbalken skulle därmed kunna sägas utgöra ett slags förstärkningar av huvudregeln, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken, att fängelse ska undvikas om det är tillräckligt att döma till en mindre sträng påföljd. Som ett förtydligande kan här nämnas att tillägg av samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse får göras endast om domstolen i ett första led har kommit fram till att en ren villkorlig dom eller skyddstillsyn eller sådan påföljd i kombination med böter inte är tillräckligt ingripande med hänsyn till de i 30 kap. 4 § brottsbalken uppräknade faktorerna straffvärde, brottslighetens art och återfall.

4.2.5 Straffmätning för unga lagöverträdare

Vi har redan berört existensen av bestämmelsen om den s.k. ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § brottsbalken och dess indirekta påverkan på påföljdsvalet genom hänvisningen till den tilltalades ålder i 30 kap. 5 § brottsbalken. I det följande ska något sägas om bestämmelsens tillämpning.

I 29 kap. 7 § första stycket första meningen brottsbalken anges att den tilltalades ungdom ska beaktas särskilt vid straffmätningen, om brottet eller brottsligheten har begåtts innan han eller hon har fyllt 21 år. Bestämmelsen är alltså obligatorisk, dvs. måste tillämpas av rätten. Som vi har berört i avsnitt 4.2.3 anges i första stycket andra meningen att rätten får gå under brottets eller brottslighetens straffskala om s.k. ungdomsreduktion görs. Vidare anges i bestämmelsens andra stycke att maxstraffet för lagöverträdare under 21 års ålder är fängelse i 10 år eller – om fängelse på längre tid och på livstid är

föreskrivet för brottet eller om straffskalan har utvidgats uppåt vid flerfaldig brottslighet enligt 26 kap. 2 § brottsbalken – 14 år. Några närmare riktlinjer för hur stor den s.k. reduktionen ska vara ges dock inte i lagtexten. Vägledning för rättstillämparen i den frågan finns i stället i avgöranden från Högsta domstolen och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen.

Nils Jareborg och Josef Zila har mot bakgrund av avgöranden från Högsta domstolen presenterat följande förslag till tabell för s.k. ungdomsreduktion.⁹

Tabell 4.1 S.k. ungdomsreduktion vid olika åldrar

Ålder (år)	S.k. reduktion (andel av straffvärdet)	Straffmättningsvärde (andel av straffvärdet)
15	80 %	20 %
16	75 %	25 %
17	67 %	33 %
18	50 %	50 %
19	33 %	67 %
20	25 %	75 %
21	0 %	100 %

Tabellen har fått stort genomslag i rättstillämpningen och kan därmed sägas representera ett vedertaget sätt att tolka bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken, även om det också finns andra förslag till tabeller som – på detaljnivå – kan avvika något från värdena i den ovan införda tabellen.¹⁰ De skillnader i synsätt som förekommer är så pass små att vi bedömer att vi kan utgå från tabell 4.1 som ett underlag för den fortsatta diskussionen. Detta innebär inte att utredningen tar ställning för att s.k. reduktion ska göras med *närmare bestämda procentsatser* vid olika åldrar. I detta sammanhang kan också nämnas att Högsta domstolen har uttalat följande i fråga om tillämpning av tabeller:¹¹

Det är [...] inte enbart åldern som bör vara avgörande för hur stor straffnedsättningen skall bli enligt 29 kap 7 § BrB. Vid långvariga fängelsestraff kan det ofta vara rimligt att nedsätta straffet mera än vid kortare

⁹ Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 157 f.

¹⁰ Se t.ex. Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 257–265.

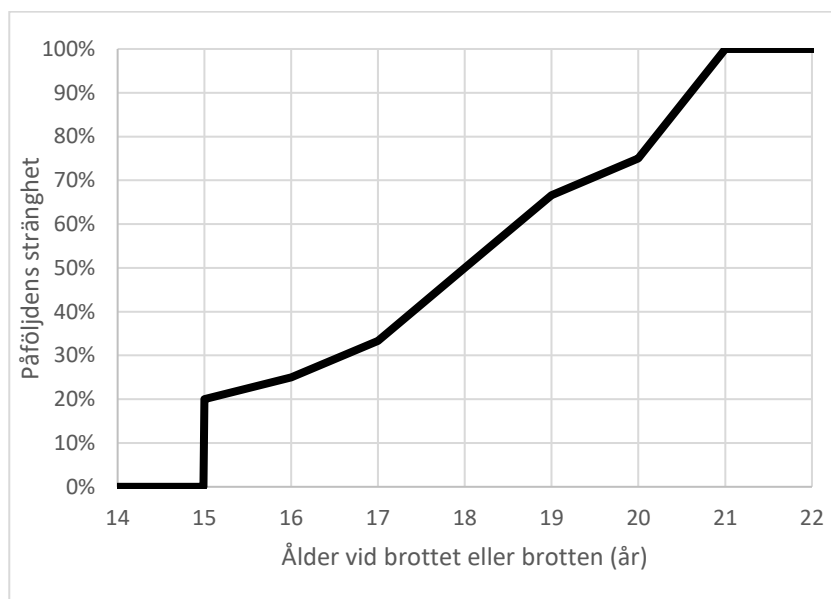
¹¹ Rättsfallet NJA 2000 s. 421.

frihetsstraff eller bötesstraff, och brottens art kan också vara av betydelse i detta sammanhang. Även de omständigheter som anges i 29 kap 4 och 5 §§ BrB påverkar självfallet straffmätningen. Någon schematisk regel om en på levnadsålder grundad procentuell straffnedsättning i förhållande till straffvärdet skulle bli en med hänsyn till dessa förhållanden behöva för ses med så många undantag och förbehåll att den inte skulle tjäna till verklig vägledning.

Det som sägs om procentsatser i utredningens överväganden syftar alltså endast till att belysa vilka ungefärliga nivåer som skulle kunna vara aktuella om den s.k. reduktionens *ramar* skulle ändras på olika sätt.

Den s.k. reduktionen vid olika åldrar, med utgångspunkt i tabell 4.1, kan beskrivas i diagramform på följande sätt.

Figur 4.1 Den nuvarande s.k. reduktionen vid olika åldrar



De nu angivna graderna av s.k. reduktion avser straffmätning när straffvärdet ligger på *fängelstnivå*. Om straffvärdet ligger på *dagsbotsnivå*, brukar domstolarna – i stället för att i det enskilda fallet göra beräkningar utifrån procentsatser – beakta bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken genom att döma ut bötesstraff enligt en

färdig tabell. Ett förslag till sådan tabell, som har fått genomslag i rättstillämpningen, är följande.¹²

Tabell 4.2 Straffmättningsvärdet i dag vid olika åldrar

Vuxna	15 år	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
30	30	30	30	30	30	30
40	30	30	30	30	30	30
50	30	30	30	30	40	40
60	30	30	30	40	40	50
70	30	40	40	50	50	60
80	40	40	40	50	60	70
90	40	50	50	60	70	80
100	40	50	60	70	80	90
110	50	60	60	70	80	100
120	50	60	70	80	90	110
130	50	60	70	80	100	120
140	60	70	80	90	110	130
150	60	70	80	100	120	140

Även Riksåklagarens riktlinjer har påverkat rättsutvecklingen i denna del.¹³ I de fall Riksåklagarens riktlinjer avviker från riktlinjerna i den ovan införda tabellen är skillnaderna små. Utan att ta ställning för eller emot att s.k. reduktion ska göras enligt den ovan införda tabellen, eller enligt Riksåklagarens riktlinjer, anser utredningen att den kan tjäna som en bakgrund till utredningens överväganden.

I fråga om straffvärden på *penningsbotsnivå* görs normalt sett ingen s.k. ungdomsreduktion. En lagöverträdare i åldern 15–20 år får alltså som utgångspunkt samma penningbot som om han eller hon skulle ha varit 21 år eller äldre vid tidpunkten för brottet.

¹² Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 252–257.

¹³ Se Riksåklagarens riktlinjer 2017:1.

4.2.6 Val av påföljd för unga lagöverträdare

De särskilda ungdomspåföljderna

Allmänt

Bestämmelser om särskilda ungdomspåföljder – som i första hand är avsedda för lagöverträdare i åldern 15–17 år även om de kan tillämpas även på lagöverträdare i åldern 18–20 år – finns i 32 kap. brottsbalken, som har rubriken ”Om överlämnande till särskild vård för unga”.

I fråga om bakgrunden till 32 kap. brottsbalken hänvisas till avsnitt 3.11.

Ungdomsvård

Särskilda bestämmelser om *ungdomsvård* finns i 32 kap. 1 § brottsbalken, som har följande lydelse:

Den som är under tjuugoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna skall syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, skall rätten meddela föreskrift om att den unge skall följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet skall framgå av domen.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, skall den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

Som framgår redan av lagtexten bygger påföljden ungdomsvård i stor utsträckning på socialtjänstens allmänna rätt och skyldighet enligt socialtjänstlagen (2001:453, SoL) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) att ingripa mot och omhänderta ungdomar, särskilt de som är under 18 år.

Utrymmet för att tillämpa påföljden ungdomsvård är större ju yngre lagöverträdaren är. I första hand tillämpas påföljden på lagöverträdare i åldern 15–17 år, även om den formellt sett kan tillämpas även på lagöverträdare i åldern 18–20 år. Utrymmet för påföljdens tillämpning beror också på påföljdens konkreta innehåll i det enskilda fallet. Om de planerade åtgärderna är begränsade, kan ungdomsvård komma i fråga endast vid låga straffmättningsvärden. Om det i stället planeras att den unge ska placeras i familjehem eller särskilt ungdomshem med stöd av LVU, kan ungdomsvården anses betydligt mer ingripande och därför proportionerlig även vid högre straffmättningsvärden.

Ungdomstjänst

Särskilda bestämmelser om *ungdomstjänst* finns i 32 kap. 2 § brottsbalken, som har följande lydelse:

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjuo och högst etthundrafemtio timmar.

Den som är över arton år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Tidigare gällde ett krav på samtycke från den unges sida för att rätten skulle kunna döma till ungdomstjänst. Det kravet slopades den 1 juli 2015 med hänvisning till att det inte är rimligt att den tilltalade har formellt inflytande och kan förfoga över valet av påföljd. Samtidigt uttalade regeringen att det inte går att komma ifrån att den tilltalades

inställning till en eventuell ungdomstjänst kan påverka bedömningen av om en sådan påföljd är lämplig eller inte.¹⁴ Det skulle vara olämpligt att döma ut ungdomstjänst om det redan vid tidpunkten för domen skulle framstå som klart att den tilltalade inte kan – eller av annan anledning inte avser att – genomföra ungdomstjänsten.¹⁵

Förhållandet mellan straffmättningsvärde och antal timmar ungdomstjänst har – utifrån förarbetsuttalanden inför 2007 års reform – beskrivits på följande sätt i den straffrättsliga litteraturen:¹⁶

Tabell 4.3 Förhållandet mellan straffmättningsvärde och antal timmar ungdomstjänst

Straffmättningsvärde	Antal timmar ungdomstjänst
Fängelse 6 månader	150
Fängelse 5 månader	130
Fängelse 4 månader	110
Fängelse 3 månader	90
Fängelse 2 månader	70
Fängelse 1 månad	50
150 dagsböter	40
120 dagsböter	35
100 dagsböter	30
80 dagsböter	25
60 dagsböter	20

Förhållandet mellan ungdomstjänst och böter

Ett syfte med 2007 års reform av påföljdssystemet för unga lagöverträdare var att minska användningen av bötesstraff för de yngsta lagöverträdarna.¹⁷ I valet mellan ungdomstjänst och böter anges att ungdomstjänst ska väljas, om den påföljden inte är alltför ingripande (32 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Gränsen för när ungdomstjänst blir för ingripande, i förhållande till ett bötesstraff, anses gå

¹⁴ Prop. 2014/15:25 s. 39.

¹⁵ Se prop. 2014/15:25 s. 39.

¹⁶ Martin Borgeke och Catharina Månsson, "Den nya lagstiftningen om påföljder för unga lagöverträdare" i SvJT 2007 s. 181, på s. 195. Modellen har publicerats även i Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 495.

¹⁷ Se t.ex. prop. 2005/06:165 s. 42.

vid 55 dagsböter, vilket innebär att ungdomstjänst normalt tillämpas vid straffmättningsvärden från och med 60 dagsböter.¹⁸

Kombination av ungdomsvård och ungdomstjänst eller dagsböter

Om det behövs med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller art eller den unges tidigare brottslighet, får rätten förena *ungdomsvård med antingen ungdomstjänst eller dagsböter*, högst 200, oavsett om böter har föreskrivits för brottet eller inte (32 kap. 3 § första stycket brottsbalken).

Syftet med bestämmelsen om kombinationspåföljd är att rätten – om det i och för sig finns förutsättningar för ungdomsvård men en sådan påföljd inte framstår som tillräckligt ingripande – ska kunna avhjälpa proportionalitetsbristen genom att lägga till så många timmar ungdomstjänst eller så många dagsböter som krävs för att påföljden ska motsvara brottets allvar och med hänsyn till de övriga relevanta faktorerna vid påföljdsvalet: brottslighetens art och den tilltalades eventuella tidigare brottslighet.

Samma princip som när det gäller förhållandet mellan dagsböter och ungdomstjänst som ”rena” påföljder gäller, enligt förarbetsuttalanden, även vid valet mellan dessa båda påföljder när de används som tillägg till ungdomsvård.¹⁹ Det innebär att om det är aktuellt med ett tillägg motsvarande upp till 55 dagsböter, ska dagsböter väljas som tillägg, medan mer ingripande tillägg som utgångspunkt ska komma till uttryck genom att ungdomstjänst läggs till ungdomsvården.

Hur mycket ungdomstjänst eller hur många dagsböter som krävs vid ett visst straffmättningsvärde – eller alternativstraff – går inte att svara på generellt. Detta beror på att ungdomsvården i sig kan ha olika ingripandegrad beroende på dess konkreta innehåll i det enskilda fallet. Som ett slags utgångspunkt har – mot bakgrund av praxis från Högsta domstolen – följande samband föreslagits:²⁰

¹⁸ Se prop. 2005/06:165 s. 74. Se även, i fråga om tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna, resonemanget under rubriken ”Valet av påföljd för unga utifrån straffmättningsvärdet” nedan.

¹⁹ Prop. 2005/06:165 s. 84.

²⁰ Se Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 503, som hänvisar till rättsfallet NJA 2009 s. 121.

Tabell 4.4 Alternativstraff och ungdomsvård med ungdomstjänst

Alternativstraff	Antal timmar ungdomstjänst (med ungdomsvård)
Fängelse 11 månader	150
Fängelse 10 månader	140
Fängelse 9 månader	130
Fängelse 8 månader	120
Fängelse 7 månader	110
Fängelse 6 månader	100
Fängelse 5 månader	85
Fängelse 4 månader	70
Fängelse 3 månader	55
Fängelse 2 månader	40
Fängelse 1 månad	25

Åtgärder vid misskötsambet m.m.

Bestämmelser om åtgärder vid misskötsamhet efter en dom på ungdomsvård eller ungdomstjänst finns i 32 kap. 4 § brottsbalken, som har följande lydelse:

Om den dömda 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, får rätten på talan av åklagare undanröja en annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma en ny påföljd för detta. I stället för att undanröja påföljden får dock rätten meddela den dömda en varning, om det är en tillräcklig åtgärd.

Om, av annat skäl än som anges i första stycket, den planerade vården eller de planerade åtgärderna enligt ett ungdomskontrakt eller en vårdplan inte kommer till stånd eller vården eller åtgärderna kommit att i väsentlig grad avvika från vad som planerats i kontraktet eller vårdplanen, får rätten på talan av åklagare undanröja en annan påföljd än böter som dömts ut för brottet och bestämma en ny påföljd för detta. Detsamma gäller om, av annat skäl än som anges i första stycket, en dom på ungdomstjänst inte till väsentlig del kan fullgöras inom skälig tid.

Om mer än en påföljd undanröjs får rätten bestämma en gemensam påföljd för den samlade brottsligheten.

Om rätten beslutar om undanröjande enligt första eller andra stycket ska den, när den nya påföljden bestäms, ta skälig hänsyn till vad den dömda har undergått till följd av den undanröjda påföljden eller de undanröjda påföljderna och till böter som har dömts ut [tillsammans med ungdomsvård].

Sluten ungdomsvård

Om någon har begått brott i åldern 15–17 år och rätten vid tillämpning av 30 kap. brottsbalken anser att presumtionen mot fängelse har brutits, ska den bestämma påföljden till *sluten ungdomsvård* i 14 dagar–4 år, om det inte ”med hänsyn till den tilltalades ålder vid lagföringen eller annan omständighet” finns särskilda skäl för att döma ut ett fängelsestraff (32 kap. 5 § första och andra stycket brottsbalken, som det hänvisas till i 30 kap. 5 § första stycket andra meningen brottsbalken).

När sluten ungdomsvård verkställs sker ingen villkorlig frigivning, vilket ska jämföras med att den som avtjänar ett fängelsestraff som utgångspunkt får verkställa resten av straffet i frihet (i form av en prøvotid) efter två tredjedelar av strafftiden, under förutsättning att en månads fängelse har avtjänats (26 kap. 6 § första stycket brottsbalken). Detta innebär att rätten – efter den vanliga straffmätningen – ska reducera tiden med en tredjedel innan den fastställer tiden för den slutna ungdomsvården. Det är alltså ett straffmätningssvärde om fängelse sex år som motsvarar den längsta tiden för sluten ungdomsvård, fyra år. Det matematiska sambandet, mellan ett fängelsestraff på viss tid och den korresponderade tiden sluten ungdomsvård, kan beskrivas på följande sätt:

Tabell 4.5 Straffmätningssvärde och sluten ungdomsvård

Straffmätningssvärde	Sluten ungdomsvård
Fängelse 6 år	4 år
Fängelse 5 år	3 år 4 månader
Fängelse 4 år	2 år 8 månader
Fängelse 3 år	2 år
Fängelse 2 år	1 år 4 månader
Fängelse 1 år	8 månader
Fängelse 6 månader	4 månader
Fängelse 5 månader	ca 3 månader
Fängelse 4 månader	ca 2 månader 14 dagar
Fängelse 3 månader	2 månader
Fängelse 2 månader	ca 1 månad
Fängelse 1 månad	1 månad

Bestämmelser om verkställighet av sluten ungdomsvård finns i lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (som det hänvisas till i 32 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken). Som ett tillägg till det som nyss har sagts om villkorlig frigivning från fängelsestraff kan nämnas att det i praktiken sker en utslussning från sluten ungdomsvård som bestäms efter en individuell prövning.

Förslag till nya ungdomspåföljder

Ett förslag till nya ungdomspåföljder presenterades i juni 2017 i departementspromemorian *Nya ungdomspåföljder*. I departementspromemorian föreslog utredaren att det skulle införas två nya ungdomspåföljder: *ungdomstillsyn* och *ungdomsövervakning*. Den föreslagna påföljden ungdomstillsyn motsvarade huvudsakligen Påföljdsutredningens tidigare förslag om kontaktskyldighet för unga. Promemorians förslag om ungdomsövervakning skiljer sig från Påföljdsutredningens förslag på så sätt att de rörelsebegränsade momenten alltid ska vara förenade med elektronisk övervakning och att påföljden ska innefatta ett obligatoriskt drogförbud endast om det i det enskilda fallet anses behövas.²¹

De två föreslagna nya ungdomspåföljderna syftar till att avhjälpa brister och täcka upp luckor i det nuvarande påföljdssystemet. En grundläggande tanke med förslaget är att det för varje lagöverträdare i åldern 15–17 år ska finnas en ungdomspåföljd som är tillräckligt ingripande. Därmed ska sådana påföljder som i första hand är avsedda för vuxna lagöverträdare och höga bötesstraff kunna undvikas.

Ungdomstillsyn innebär att den unge ska hålla kontakt med och regelbundet sammanträffa med en särskilt utsedd stödperson samt delta i annan särskilt anordnad verksamhet. Sammantaget ska momenten omfatta ungefär fem timmar i veckan fördelat på två tillfällen. Påföljden ska kunna dömas ut i minst en månad och högst sex månader. Den ska väljas när det saknas förutsättningar för ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsvård och ungdomstjänst. Ungdomstillsyn ska sett till stränghet motsvara påföljden ungdomstjänst. Ungdomstillsyn ska, på samma sätt som ungdomstjänst, även kunna användas som förstärkningspåföljd till ungdomsvård. Socialnämnden i den unges hemkommun ska vara huvudman för påföljden.

²¹ Ds 2017:25. Vi har beskrivit utredarens förslag i korthet i avsnitt 3.15.

Ungdomsövervakning ska tillämpas i de situationer där varken ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomstillsyn är en tillräckligt ingripande påföljd. Ungdomsövervakning ska pågå under lägst sex månader och högst ett år, beroende på brottets allvar. Påföljden ska innefatta tydliga inskränkningar i den unges rörelsefrihet, som utgångspunkt i form av vad som i förslaget kallas ”helghemarrest”. Efterlevnaden ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Påföljden innebär också en skyldighet för den unge att hålla regelbunden kontakt med en koordinator. Vidare ska den unge delta i en inledande verkställighetsplanering omfattande tio dagar. Planeringen ska utgöra en omfattande och allsidig kartläggning av den unges förhållanden och ligga till grund för en individuellt utformad verkställighetsplan, som den unge är skyldig att följa. Statens institutionsstyrelse ska vara huvudman för påföljden.

Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning. Om nya ungdomspåföljder införs i enlighet med förslaget, kan de förväntas komma till uttryck genom nya paragrafer i 32 kap. brottsbalken.²²

Valet av påföljd för unga utifrån straffmättningsvärdet

Vi har ovan konstaterat att *straffmättningsvärdet* i stället för *straffvärdet* kan läggas till grund för bedömningen vid valet mellan ett fängelsestraff och en icke frihetsberövande påföljd enligt 30 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken, tillsammans med den eventuella omständigheten att brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet talar för fängelse.²³ Detsamma gäller – som utgångspunkt – tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna.²⁴ Utifrån uttalanden i förarbeten i samband med införandet av de särskilda ungdomspåföljderna – och med beaktande av den rad av vägledande avgöranden på området som har meddelats av Högsta domstolen sedan 2007 års reform av påföljdssystemet för unga lagöverträdare – har det i den straffrättsvetenskapliga doktrinen utarbetats tankemodeller för hur påföljdsbestämningen kan göras utifrån straffmättningsvärdet, i

²² I departementspromemorian föreslås att ungdomstillsyn ska regleras i en ny 2 a § och ungdomsövervakning i en ny 3 a §.

²³ Se avsnitt 4.2.4.

²⁴ Detta gäller om det är endast s.k. ungdomsreduktion som motiverar att straffmättningsvärdet är lägre än straffvärdet. Om straffmättningsvärdet är lägre än straffvärdet också av andra anledningar, bör de tumregler som redovisas här ses endast som en utgångspunkt för resonemanget. Se t.ex. Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 475.

bemärkelsen straffvärdet efter s.k. reduktion enligt 29 kap. 7 § brottsbalken.

En utgångspunkt är att bötesstraff på mer än 55 dagsböter, dvs. 60 dagsböter eller mer, bör undvikas för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vid straffmättningsvärden från och med 60 dagsböter och upp till sex månaders fängelse är ungdomstjänst ett huvudalternativ. Vid straffmättningsvärden på fängelsenivå kan även villkorlig dom eller skyddstillsyn vara aktuellt. Om straffmättningsvärdet motsvarar fängelse i mer än sex månader, kan det ibland krävas att en sådan icke frihetsberövande påföljd kombineras med samhällstjänst, s.k. 28:3-fängelse eller s.k. kontraktsvård för att vara tillräckligt ingripande. Som ett sistahandsalternativ kvarstår, om straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå, möjligheten att döma till fängelse eller slutna ungdomsvård.

Påföljden ungdomsvård, som kan kombineras med ungdomstjänst eller böter, kan sägas vara ett parallellt alternativ vid alla straffmättningsvärden som ligger ovan penningbotsnivå. Att ungdomsvården inte låter sig inordnas i en hierarki eller på en skala beror på dels att den förutsätter ett behov av sådan vård hos den unge, dels att dess innehåll kan variera, vilket innebär att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av om en viss planerad ungdomsvård kan anses tillräckligt ingripande i förhållande till brottets allvar.

Enligt en i den straffrättsliga litteraturen presenterad tankemodell kan den s.k. påföljdsstrappan för unga lagöverträdare beskrivas på följande sätt:²⁵

²⁵ Martin Borgeke och Catharina Månsson, "Den nya lagstiftningen om påföljder för unga lagöverträdare" i SvJT 2007 s. 181, på s. 197. Modellen har publicerats även i Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 474.

Tabell 4.6 Förhållandet mellan straffmättningsvärde och påföljd

Straffmättningsvärde	Påföljd
Fängelse >= 1 år	Ungdomsvård Ungdomsvård + ungdomstjänst/dagsböter Skyddstillsyn + s.k. 28:3-fängelse Skyddstillsyn + s.k. kontraktsvård Fängelse/sluten ungdomsvård
Fängelse > 6 månader < 1 år	Ungdomsvård Ungdomsvård + ungdomstjänst/dagsböter Villkorlig dom/skyddstillsyn Villkorlig dom/skyddstillsyn + samhällstjänst Skyddstillsyn + s.k. 28:3-fängelse Skyddstillsyn + s.k. kontraktsvård Fängelse/sluten ungdomsvård
Fängelse > 14 dagar <= 6 månader	Ungdomsvård Ungdomsvård + ungdomstjänst/dagsböter Ungdomstjänst 50–150 timmar Villkorlig dom/skyddstillsyn Fängelse/sluten ungdomsvård
60–150 (200) dagsböter	Ungdomsvård Ungdomsvård + ungdomstjänst/dagsböter Ungdomstjänst 20–45 (50) timmar 60–150 (200) dagsböter
30–55 dagsböter	30–55 dagsböter Ungdomsvård
Penningböter	Penningböter

Inom ramen för de påföljdsalternativ som är tillgängliga vid respektive straffmättningsvärde har domstolen att bestämma – utifrån brottslighetens straffvärde och art och den tilltalades eventuella tidigare brottslighet – vilken påföljd som är den mest lämpliga.

4.3 Processuella regler om unga lagöverträdare

4.3.1 Lagöverträdare under 15 år

Den s.k. straffmyndighetsåldern i Sverige är – som vi har konstaterat i avsnitt 4.2.1 – 15 år, vilket kommer till uttryck genom att det i brottsbalken anges att det ”inte [får] dömas till påföljd” för brott som någon begått före 15 års ålder (1 kap. 6 § brottsbalken). Eventuella

ingripanden, vid brott, mot den som inte uppnått denna ålder är i huvudsak en uppgift för socialtjänsten, även om polisen är skyldig att ingripa för att motverka och förhindra brott även när de begås av barn som inte uppnått den s.k. straffmyndighetsåldern. Det finns också möjligheter att under vissa begränsade förutsättningar utreda brott som begåtts av barn under 15 år (31–37 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL). Under vissa förutsättningar kan sådana brott bli föremål även för domstolsprövning. Möjligheten till sådan prövning utnyttjas dock ytterst sällan. I de få fall så sker är det inte heller fråga om ett åtal för brott. I stället för åklagaren, efter framställning av socialnämnden, Socialstyrelsen eller vårdnadshavarna för den unge, en s.k. *bevistalan* (38 § LUL).²⁶ På senare tid har den synpunkten framförts att det bör skapas ett större utrymme för att väcka bevistalan i domstol, exempelvis i form av en rätt för målsäganden att ta initiativ till en sådan process.²⁷

4.3.2 Åtalade eller misstänkta i åldern 15–20 år

Regleringen

Särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte är 15–20 år finns i 2–30 b och 39 §§ LUL. Vissa av bestämmelserna tar sikte endast på misstänkta under 18 år medan andra ska tillämpas vid förundersökning eller rättegång mot alla som är under 21 år. I övrigt gäller rättegångsbalkens regler och andra straffprocessuella bestämmelser även för dessa ålderskategorier (1 § andra stycket LUL).²⁸

²⁶ Se även Åklagarmyndigheten, *Utredningar enligt 31 § LUL – Om handläggningen av ärenden och bevistalan där den som kan misstänkas är under 15 år*, Handbok, oktober 2018, <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/handbocker/handbok-utredningar-enligt-31-lul.pdf> (hämtad 2018-10-07).

²⁷ Se t.ex. Per Lindqvist, ”Bevistalan – åklagarsynpunkter på regelverket när våra allra yngsta begår allvarliga brott” i SvJT 2018 s. 439.

²⁸ Den svenska regleringens förenlighet med EU-direktivet (2016/800/EU) om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden behandlas i Utredningen om vissa straffprocessuella frågor betänkande *Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor* (SOU 2017:68).

Särskilda krav på förundersökningsledare och kommunikering

För lagöverträdare i åldern 15–17 år gäller till att börja med särskilda krav på att det ska utses en förundersökningsledare som är särskilt lämpad för uppgiften och krav på särskilt skyndsamt handläggning (2 och 4 §§ LUL). Vidare gäller för misstänkta i denna ålderskategori vissa krav på att vårdnadshavare och socialtjänst ska hållas underlättade (5–7 §§ LUL).

Åtgärder mot den som meddelats straffvarning eller är föremål för vård enligt LVU

Om den unge, sedan straffvarning har beslutats enligt 16 §, misstänks för att ha begått annat brott dessförinnan, får åklagaren besluta att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning beträffande detta brott, om inte något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökning inte äger rum (8 § LUL).

Om någon, som med stöd av 3 § LVU har intagits i ett sådant hem som avses i 12 § i den lagen, misstänks för att ha begått brott som hör under allmänt åtal, innan vården vid hemmet har avslutats, ska åklagaren – som utgångspunkt efter hörande av föreståndaren för hemmet – pröva om åtal lämpligen bör ske (9 § LUL).

Personutredning

En åklagare får innan talan har väckts vid domstol inhämta yttrande enligt 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. i fråga om den som inte har fyllt 18 år (10 § LUL).

I fråga om den som misstänks för att ha begått brott innan han eller hon fyllt 18 år ska åklagaren – innan beslut fattas i åtalsfrågan – inhämta yttrande från socialnämnden, om den unge har erkänt gärningen eller det annars finns skälig misstanke att han eller hon har begått brottet och sådant yttrande inte inhämtats under förundersökningen. Yttrande behöver inte inhämtas om brottet är ringa, om det är uppenbart att det finns förutsättningar för straffvarning eller åtalsunderlåtelse eller om det annars är obehövligt. (11 § första stycket LUL.)

Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av socialnämnden. Om det inte finns särskilda skäl krävs ett sådant yttrande också för att rätten ska få döma den som inte har fyllt 21 år till fängelse i mer än tre månader. (28 § LUL.)

Anmodan att avhjälpa och begränsa skada

En polisman – eller av Polismyndigheten utsedd annan anställd – får uppmana den som har eller kan antas ha fyllt 15 men inte 18 år att så snart som möjligt vidta åtgärder för att avhjälpa eller begränsa skada på grund av brott, om den unge har erkänt brottet eller det annars med hänsyn till omständigheterna är uppenbart att han eller hon har begått brottet. En sådan uppmaning får dock ges endast om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Om det inte är uppenbart obehövt, ska målsägandens samtycke inhämtas innan uppmaningen ges. (13 § LUL.)

Kvarhållande och förvar

Har någon som inte fyllt 18 år gripits och beslutar åklagaren att inte anhålla den unge, får Polismyndigheten – om åklagaren funnit att den unge fortfarande är skäligen misstänkt för brott – hålla kvar den unge för att skyndsamt kunna överlämna honom eller henne till föräldrarna, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (14 § första stycket LUL). För samma ändamål får Polismyndigheten hålla kvar den som inte har fyllt 18 år, om han eller hon har medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott (14 § andra stycket). Som en yttre tidsmässig gräns för kvarhållandet gäller tre timmar efter åklagarens beslut eller förhöret men den misstänkte får tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet (14 § tredje stycket).

Strafföreläggande

Som utgångspunkt gäller att bötesstraff får föreläggas genom strafföreläggande beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter (48 kap. 4 § första stycket första meningen

rättegångsbalken). I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år gäller i stället att åklagaren får utfärda strafföreläggande, om det kan antas att den unge – om åtal skulle ha väckts och med beaktande av 29 kap. 7 § brottsbalken – skulle ha dömts endast till böter (15 § LUL).

Åtalsunderlåtelse och straffvarning

Den allmänna bestämmelsen om s.k. åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § rättegångsbalken, som har följande lydelse:

Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott (åtalsunderlåtelse) under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller
4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana förhållanden som – om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalet – skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse, dock inte om den tilltalade motsätter sig åtalsunderlåtelse eller om dom redan har fallit (20 kap. 7 a § rättegångsbalken).

I LUL finns det i förhållande till åtalsunderlåtelse kompletterande institutet *straffvarning*, som även det innebär att åklagaren beslutar att underlåta åtal (16 § LUL).²⁹

Förutsättningarna för straffvarning anges i 17 § LUL, som har följande lydelse:

Straffvarning får beslutas, om den unge blir föremål för sådan åtgärd som anges nedan och det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge:

²⁹ Straffvarning behandlas i *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den* (RÅR 2006:3).

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453),
 2. vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller
 3. annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd.
- Straffvarning får också beslutas, om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande.

Vid bedömningen av om straffvarning ska beslutas ska åklagaren utöver vad som följer av första och andra styckena särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott.

Straffvarning får inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts ska det särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

Formerna för straffvarning regleras i 18–21 §§ LUL.

Den som får en straffvarning ska vara skötsam. Ett beslut om straffvarning får återkallas, om särskilda omständigheter föranleder det. Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska det särskilt beaktas om den unge har återfallit i brott inom sex månader från beslutet om straffvarning. (22 § LUL.)

Häktning

De centrala bestämmelserna om häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken. Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § första stycket första meningen rättegångsbalken). Ett slags proportionalitetsbedömning – som innefattar faktorn *ålder* – ska alltså göras. Bestämmelserna i 24 kap. rättegångsbalken ger dock ingen närmare ledning i fråga om hur starkt den tilltalades ungdom talar mot häktning vid olika åldrar. Däremot finns i 24 kap. 4 § andra stycket en hänvisning till att det i fråga om ytterligare inskränkningar i fråga om häktning av den som är under 18 år finns särskilda bestämmelser. Med detta avses 23 § LUL, enligt vilken paragraf den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns *synnerliga skäl*.³⁰

³⁰ Frihetsberövande av unga misstänkta behandlas i *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären* (RÅR 2006:3).

Offentlig försvarare

Allmänna bestämmelser om offentliga försvarare finns i 21 kap. 3 a–6 §§ rättegångsbalken. De centrala bestämmelserna om förutsättningarna för ett förordnande av sådan försvarare, dvs. försvarare som i vart fall i det första ledet bekostas av allmänna medel, finns i 3 a §, som har följande lydelse:

Är den misstänkte anhållen eller häktad skall offentlig försvarare förordnas för honom, om han begär det. Offentlig försvarare skall också på begäran förordnas för den som är misstänkt för ett brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i sex månader.

Offentlig försvarare skall därutöver förordnas

1. om den misstänkte är i behov av försvarare med hänsyn till utredningen om brottet,

2. om försvarare behövs med hänsyn till att det är tveksamt vilken påföljd som skall väljas och det finns anledning att döma till annan påföljd än böter eller villkorlig dom eller sådana påföljder i förening, eller

3. om det i övrigt föreligger särskilda skäl med hänsyn till den misstänktes personliga förhållanden eller till vad målet rör.

Om den misstänkte biträds av försvarare som han själv har utsett, skall inte vid sidan av denne någon offentlig försvarare förordnas.

För misstänkta som inte har fyllt 18 år gäller i stället att en offentlig försvarare ska förordnas, om det inte är uppenbart att han eller hon saknar behov av försvarare (24 § LUL).³¹

Rättegången

Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt 21 år och som kan leda till strängare påföljd än böter ska, ”om det inte möter hinder”, handläggas av domare – både lagfarna och nämndemän – som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål (25 § LUL).

När åtal väcks mot den som är 15–17 år, är rätten som utgångspunkt skyldig att hålla vårdnadshavare eller motsvarande och socialnämnden underrättade om åtalet och tidpunkten för huvudförhandlingen. Om åtalet avser ett brott på vilket fängelse kan följa, ska vårdnadshavare eller motsvarande höras i målet, om det kan ske och det inte finns särskilda skäl mot det. (26 § LUL.)

³¹ Förordnande av offentlig försvarare för unga misstänkta behandlas i *Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsären den* (RÅR 2006:3).

Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa, i den mån det är möjligt sättas ut till handläggning på sådant sätt att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet. Vidare finns det – i förhållande till de allmänna bestämmelserna om offentlighet respektive stängda dörrar vid förhandling i 5 kap. rättegångsbalken – en utvidgad möjlighet att handlägga mål mot den som inte har fyllt 21 år bakom stängda dörrar. (27 § första–tredje stycket LUL.)

I ett mål mot en tilltalad som inte har fyllt 18 år ska tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter (27 § fjärde stycket LUL).

Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt (29 § första stycket LUL). Om det väcks allmänt åtal mot den som är 15–17 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad, utan möjlighet till förlängning av fristen (29 § andra stycket LUL).

I mål mot den som inte har fyllt 21 år ska, om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen (30 § LUL).

Varning

Om någon i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en föreskrift vid ungdomsvård om att följa ett ungdomskontrakt eller enligt en dom på ungdomstjänst, får åklagaren i stället för att väcka talan om undanröjande av påföljden besluta att varning ska meddelas den unge, om detta bedöms vara en tillräcklig åtgärd. Varning ska, om det kan ske och i så fall så snart som möjligt, meddelas den unge vid ett personligt sammanträffande. Den unges vårdnadshavare eller motsvarande ska kallas till sammanträffandet, om det inte möter hinder eller annars finns särskilda skäl mot det. Även företrädare för socialtjänsten bör ges tillfälle att närvara. (30 b § LUL.)

4.3.3 Åldersbedömningar

Det som i det föregående har angetts om särbehandling av den som är 15–17 år eller 18–20 år förutsätter att den misstänktes eller tilltalades ålder är känd under straffprocessen. Det innebär att såväl domstolar som parter och andra aktörer kan ställas inför svåra problem om åldern är okänd. Sådana ärenden har blivit vanligare på senare år.

En fråga är vilka krav på utredningens styrka som måste vara uppfyllda för att en åklagare – vid exempelvis beslut om att inleda förundersökning eller om att använda tvångsmedel – ska kunna utgå från att en misstänkt person är äldre än vad han eller hon påstår. En annan fråga är vilka krav på utredning som gäller för att en domstol ska kunna döma en tilltalad som påstår sig ha varit under 15 år vid det påstådda brottstillfället till *ansvar för brott* eller inte tillämpa bestämmelsen om *s.k. ungdomsreduktion* vid straffmätningen avseende en tilltalad som påstår sig ha varit under 21 år vid brottstillfället.³² Den tilltalades ålder kan också få betydelse i fråga om *utvisning*.

Det kan alltså konstateras att bedömningar av den tilltalades ålder kan komplicera straffprocessen i praktiskt hänseende. Detta gäller oavsett om den relevanta åldersgränsen är exempelvis 15, 18 eller 21 år. Det ligger dock inte i vårt uppdrag att överväga frågor om åldersbestämning och vi kommer inte att beröra dessa frågor närmare i detta betänkande.

³² Se t.ex. rättsfallet NJA 2016 s. 719.

5 Internationell utblick

5.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta. I direktiven förtydligas att de andra nordiska ländernas regleringar i fråga om straffrättslig särbehandling av myndiga lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör uppmärksammas särskilt.

I det följande redovisas kortfattat huvuddragen i de nordiska ländernas påföljdssystem och på vilket sätt omyndiga lagöverträdare och – i förekommande fall – unga myndiga lagöverträdare särbehandlas vid påföljdsbestämningen. Eftersom tysk straffrätt har haft påverkan på utformningen av den svenska straffrätten redovisas också vissa huvuddrag i det tyska påföljdssystemet.

Sammanställningen syftar till att ge en översikt av hur omyndiga respektive unga myndiga lagöverträdare behandlas inom ramen för påföljdssystemen i några av våra grannländer. Samtidigt måste påpekas att vårt uppdrag i första hand handlar om att höja repressionsnivån för ett *utsnitt* (lagöverträdare i åldern 18–20 år) av de lagöverträdare som i dag särbehandlas i svensk rätt (lagöverträdare i åldern 15–20 år). Beträffande lagöverträdare som var 18 år vid tidpunkten för brottet handlar uppdraget om att föreslå en höjning av repressionsnivån med 100 procent. Samtidigt ska vi överväga vad som bör gälla för den yngre ålderskategorin (lagöverträdare i åldern 15–17 år). Eftersom vi inte kan se att en sådan utveckling, där det har funnits en risk för att orsaka tröskeleffekter vid en övergång mellan olika åldrar, har skett i något av de länder vars påföljdssystem vi har studerat, ger den internationella jämförelsen begränsad vägledning när det gäller frågan om hanteringen av den tröskeleffekt som skulle uppstå vid 18-årsdagen om en repressionshöjning genomförs för lagöverträdare i åldern 18–20 år.

Inom ramen för Påföljdsutredningens arbete gjordes en – såvitt avser bl.a. de nordiska länderna – ingående jämförelse. För en utförlig redogörelse för bl.a. de nordiska ländernas påföljdssystem såvitt avser både vuxna och unga lagöverträdare hänvisas till Påföljdsutredningens betänkande. Följande komprimerade framställning baseras i stora delar på Påföljdsutredningens sammanställning men har i vissa delar uppdaterats och kompletterats bl.a. på grund av ny lagstiftning.¹

I det följande beskrivs det gällande läget i de nordiska länderna Danmark (avsnitt 5.2), Finland (avsnitt 5.3), Island (avsnitt 5.4) och Norge (avsnitt 5.5) samt Tyskland (avsnitt 5.6).

5.2 Danmark

5.2.1 Allmänt

Det danska påföljdssystemet regleras huvudsakligen i straffeloven (1930:26, reviderad genom lovbekendtgørelse nr. 1052 den 4 juli 2016 och med senare ändringar).

De allmänna straffen är *fängelse* och *böter* (6 kap. 31 § straffeloven). Ett fängelsestraff kan bestämmas till viss tid eller livstid (33 §).

Straffen kan ersättas av s.k. *betinget dom*, med eller utan samhällstjänst. Som straffrättslig reaktion finns också *forvaring*, *särskilda åtgärder för unga lagöverträdare* och *förbud mot att utöva viss verksamhet*.

Med *betinget dom* avses att rätten, om den inte anser det påkallat att straffet bestäms direkt, kan besluta att frågan om straffbestämning skjuts upp och bortfaller efter en prövotid, som utgångspunkt inte längre än tre år och aldrig längre än fem år. Om det anses mer ändamålsenligt kan straffet fastställas direkt men verkställigheten skjutas upp och bortfalla efter en prövotid. I båda fallen är uppskovet villkorat av att den dömde inte återfaller i brott och inte heller i övrigt åsidosätter de villkor som gäller under prövotiden. Om ovillkorligt fängelse anses påkallat samtidigt som den tilltalades personliga förhållanden talar för betinget dom, kan rätten besluta att en del av straffet, dock högst sex månader, ska verkställas, medan resterande del görs villkorlig. Betinget dom kan också kombineras med böter. Som villkor för den uppskjutna straffbestämningen eller verkställigheten kan rätten föreskriva att den dömde under hela eller

¹ Se Påföljdsutredningens betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34), band 4, bilaga 3 (s. 113–173).

delar av prövotiden ska vara föremål för övervakning eller följa vissa föreskrifter om exempelvis vistelseplats, arbete, utbildning, fritidssysselsättning eller umgänge med vissa personer eller avhållsamhet från droger.

Om den dömda bryter mot villkoren för en betingad dom kan rätten tilldela honom eller henne en varning, ändra villkoren och förlänga prövotiden eller besluta om verkställighet av det utdömda straffet. Om den dömda återfaller i brott och åtalas inom prövotiden ska det enligt huvudregeln fastställas ett ovillkorligt straff för den samlade brottsligheten. Rätten har dock möjlighet att i stället döma till ovillkorligt straff endast för den nya brottsligheten och eventuellt samtidigt ändra villkoren för den betingade domen eller att döma till en ny betingad dom för den samlade brottsligheten.

Om betingad dom inte bedöms som tillräckligt kan rätten, om det är lämpligt med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden, döma till betingad dom med *samhällstjänst* i 30–240 timmar. I domen fastställs då också en prövotid på högst två år, under vilken den dömda ställs under övervakning. Domen kan förenas med villkor på motsvarande sätt som en betingad dom utan samhällstjänst. Betingad dom med villkor om samhällstjänst kan kombineras med ett ovillkorligt fängelsestraff om högst tre månader eller med böter. Om den dömda bryter mot villkoren om samhällstjänst eller andra villkor kan rätten omvandla straffet till ett ovillkorligt fängelsestraff eller besluta att den betingade domen ska kvarstå, eventuellt med en förlängd längsta tid för genomförande och prövotid. Om ett ovillkorligt fängelsestraff fastställs ska rätten ta hänsyn till det samhällstjänstarbete som den dömda har utfört.

Till den tidsbestämda påföljden *forvaring* kan den dömas som befunnits skyldig till allvarlig brottslighet, om det mot bakgrund av brottslighetens karaktär samt den dömdes person och tidigare brottslighet kan antas att han eller hon innebär väsentlig fara för andras liv, kropp, hälsa eller frihet och forvaring i stället för fängelse anses påkallat för att förebygga denna fara. Det är åklagarmyndighetens uppgift att se till att forvaringen inte upprätthålls under längre tid eller i vidare omfattning än vad som är nödvändigt. Den dömda, huvudmannen för den institution där han eller hon vistas och kriminalomsorgen kan vända sig till åklagare och begära att beslutet ska ändras eller upphävas. Åklagaren ska då begära prövning av domstol.

5.2.2 Unga lagöverträdare

Huvuddrag

Straffbarhetsåldern i Danmark är 15 år (3 kap. 15 § straffeloven).²

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas i mildrande riktning vid såväl valet av påföljd som straffmätningen. I fråga om äldre lagöverträdare saknas uttryckliga bestämmelser om särbehandling vid påföljdsbestämningen. Dock särbehandlas dömda under 21 år i fråga om villkorlig frigivning.

Påföljdsval

Lagöverträdare i åldern 15–17 år kan som utgångspunkt dömas till samma arter av påföljder som myndiga lagöverträdare. Därutöver finns det särskilda påföljder för unga lagöverträdare.

Vid mindre allvarlig brottslighet kan lagöverträdare under 18 år ingå ett ungdomskontrakt, vilket är ett avtal där den unge lagöverträdaren med samtycke från sin vårdnadshavare förbinder sig att delta i vissa särskilt angivna aktiviteter. Samtidigt avstår Åklagarmyndigheten från att väcka åtal. De sociala myndigheterna i den unges hemkommun ska se till att kontraktet följs. Ungdomskontrakt erbjuds i första hand ungdomar som inte har fastnat i något mönster av kriminalitet och tillämpas inte vid exempelvis våldsbrott, rån, vandalism eller narkotikabrott.

Lagöverträdare under 18 år som begått grövre brott mot person eller andra allvarliga brott kan dömas till ungdomssanktion, vilket är ett alternativ till ovillkorligt fängelse. Ungdomssanktion är en tvåårig strukturerad och kontrollerad socialpedagogisk behandling. Påföljden verkställs under tillsyn av de sociala myndigheterna. För att ungdomssanktion ska kunna utdömas förutsätts att åtgärderna kan antas vara ändamålsenliga för att tillgodose den unges särskilda behov av behandling. Huvudmålet med ungdomssanktionen är att motverka att den unge begår nya brott. För den unge finns en koordinator, som ska fungera som den unges kontaktperson och rådgivare. Koordinatorn ska dels samordna insatser mellan olika offentliga organ, dels underlätta samarbetet mellan den unge och dennes föräldrar och de offentliga organen.

² Under perioden 1 oktober 2010–1 mars 2012 var straffbarhetsåldern 14 år.

Ungdomssanktion förutsätter inte samtycke.

Innan brottmålet avgörs genomförs en utredning av den unges förhållanden och behov. Mot bakgrund av utredningen upprättas en handlingsplan, som sedan ligger till grund för domstolens bedömning av om ungdomssanktion ska dömas ut eller inte.

En ungdomssanktion påbörjas vanligtvis med en vistelse på en sluten institution i syfte att de pedagogiska insatserna ska inledas. Därefter placeras den unge i en verksamhet i öppen regi. I ett tredje skede sker öppenvårdsbehandling med tillsyn av de sociala myndigheterna och den unge bor då exempelvis hemma hos föräldrarna eller i egen bostad.

Om verkställigheten inte fungerar, exempelvis för att den unge återfaller i brott, kan det bli aktuellt att återföra honom eller henne till en öppen eller sluten institution.

När en lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till ovillkorligt fängelse, avtjänas straffet som regel inte i fängelse utan i de sociala myndigheternas regi eller i en särskild institution inom ramen för kriminalvården, om inte exempelvis brottslighetens art eller den dömdes farlighet talar för att det ska avtjänas i fängelse.

Den danska regeringen har i oktober 2018 lagt fram ett lagförslag (förslag til lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, L 84) som kan komma att medföra väsentliga ändringar avseende påföljder för unga. Förslaget innebär att det ska upprättas en Ungdomskriminalitetsnævn, som ska behandla ärenden gällande barn i åldern 10–17 år som är misstänkta eller dömda för allvarlig eller omfattande kriminalitet. Vidare föreslås att det ska upprättas en *ungekriminalforsorg*, vilken i samarbete med barnets vistelsekommun ska tillse att barnet följer Ungdomskriminalitetsnævnets avgörande.

Straffmätning

En lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för brottet får inte dömas till livstids fängelse (6 kap. 33 § tredje stycket straffeloven). Det maximala tidsbestämda straffet som kan utdömas är 16 års fängelse eller, om det finns anledning att gå utöver den föreskrivna straffskalan, 20 års fängelse.

Som en allmän förmildrande omständighet vid straffmätningen ska beaktas om gärningspersonen var under 18 år vid tidpunkten för

brottet (10 kap. 82 § 1 straffeloven). Om det föreligger förmildrande omständigheter, kan straff bestämmas under den straffskala som annars gäller för brottstypen (10 kap. 83 § straffeloven).

Vid bedömningen av om den som dömts till ett fängelsestraff ska frigis villkorligt – efter *två tredjedelar* eller i särskilda fall *halva* strafftiden – är ålder en av de relevanta faktorerna. Dömda under 21 år kan frigis villkorligt även om övriga omständigheter talar mot det.³ Detta innebär i praktiken att en ålder under 21 år kan göra att den del av straffet som ska verkställas reduceras med en tredjedel eller i vissa fall hälften av det utmätta straffet.

5.3 Finland

5.3.1 Allmänt

Det finska påföljdssystemet regleras huvudsakligen genom strafflagen (19.12.1889/39, med de ändringar som har gjorts sedan lagen infördes). Sedan 2015 finns därutöver föreskrifter om de s.k. samhällspåföljderna i lagen (400/2015) om verkställighet av samhällspåföljder.

De s.k. allmänna straffarterna är *ordningsbot*, *böter*, *villkorligt fängelse*, *samhällstjänst*, *övervakningsstraff* och *ovillkorligt fängelse*.

När *villkorligt fängelse* döms ut, skjuts verkställigheten av straffet upp för en prøvotid. Prövotiden för villkorligt fängelse är minst ett och högst tre år. Prövotiden börjar löpa från det att domen avkunnas eller meddelas. Det villkorliga straffet förfaller, om det inte bestäms att straffet ska verkställas. Sådant beslut kan meddelas om den dömden under prøvotiden begår ett brott för vilket han eller hon enligt domstolens prövning borde dömas till ovillkorligt fängelse eller kombinationsstraff och om åtal för detta brott har väckts inom ett år från prøvotidens utgång. Villkorligt fängelse kan förenas med övervakning.

Övervakningsstraff avtjänas i bostaden och övervakas elektroniskt med hjälp av teknisk utrustning (motsvande s.k. fotboja). Under verkställigheten ska den dömden delta i övervakarsamtal, utföra arbete eller delta i utbildning, rehabilitering och programverksamhet eller motsvarande i minst tio och högst 40 timmar per vecka.

³ Se SOU 2017:61 s. 100.

Påföljden *ovillkorligt fängelse* innefattar en möjlighet att döma till fängelse på livstid.

Utöver de allmänna straffarterna finns *ungdomsstraff*, som är en särskild påföljd för brott som någon har begått före det att han eller hon fyllt 18 år. Vidare finns de särskilda straffen *varning* och *avsättning* för tjänstemän samt *disciplinstraff* för krigsmän.

Påföljderna samhällstjänst, övervakningsstraff, villkorligt fängelse förenat med övervakning och ungdomsstraff benämns *sambällspåföljder*.

Sedan början av 2018 finns i den finska strafflagen en möjlighet att döma ut ett s.k. kombinationsstraff. Detta beskrivs på följande sätt i 2 c kap. 11 § strafflagen:

När en domstol dömer ut ett straff, kan den på yrkande av åklagaren besluta att den åtalade döms till ett kombinationsstraff som består av ovillkorligt fängelse i högst den tid som enligt de bestämmelser som tillämpas på fallet utgör maximistraffet för brottet och av en omedelbart därpå följande övervakningstid på ett år. På kombinationsstraff ska vad som föreskrivs om villkorlig frigivning och övervakad frihet på prov inte tillämpas.

5.3.2 Unga lagöverträdare

Huvuddrag

Straffbarhetsåldern i Finland är 15 år (3 kap. 4 § första stycket strafflagen).

För lagöverträdare i åldern 15–17 år tillämpas särskilda bestämmelser gällande handläggningen av brottmålet, påföljdsvalet och straffmätningen.

Även gällande lagöverträdare i åldern 18–20 år finns det vissa särskilda bestämmelser, bland annat gällande möjligheten att förena villkorligt fängelse med övervakning. Vidare gäller mer generösa bestämmelser om villkorlig frigivning för denna åldersgrupp.

Påföljdsval

Den som har begått ett brott före 18 års ålder kan dömas till *ungdomsstraff*, om böter inte anses vara tillräckligt ingripande och inte vägande skäl kräver ett ovillkorligt fängelsestraff. En förutsättning

för att döma till ungdomsstraff är att ett sådant straff är motiverat för att främja gärningspersonens möjligheter att anpassa sig i samhället och för att förhindra återfall i brott. Det finns alltså ett individualpreventivt villkor för att ungdomsstraff ska få tillämpas.

Ungdomsstraffets längd ska vara minst fyra månader och högst ett år, beroende på brottslighetens allvar. Straffet mäts alltså utifrån den tilltalades förtjänst.

Under verkställigheten ställs den dömda under övervakning. Ungdomsstraffet innefattar övervakarsamtal, uppgifter och program som främjar den sociala funktionsförmågan samt stöd och handledning i samband med dessa.

Innan ett ungdomsstraff döms ut ska Brottspåföljdsmyndigheten göra upp en verkställighetsplan för straffet. Planen lämnas till domstolen. Med utgångspunkt i planen kan Brottspåföljdsmyndigheten senare meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten. Om den dömda bryter mot verkställighetsplanen ska Brottspåföljdsmyndigheten ge honom eller henne en anmärkning. Om den dömda inte rättar sig efter anmärkningen eller annars allvarligt bryter mot villkoren i verkställighetsplanen, ska han eller hon få en skriftlig varning. Om den dömda inte rättar sig efter varningen, ska ärendet överföras till allmän åklagare, som i sin tur för saken till domstol. Domstolen kan då döma ut ett annat straff. Vid valet av nytt straff ska domstolen beakta den dömdes ålder, hur stor del av ungdomsstraffet som har avtjänats, hur allvarlig överträdelsen har varit och brottslighetens karaktär. Ovillkorligt fängelse får, enligt lagstiftningen, dömas ut som ny påföljd om endast en liten del av ungdomsstraffet har avtjänats och det även i övrigt finns särskilda skäl för att bestämma den nya påföljden till ovillkorligt fängelse. Utgångspunkten är alltså att det nya straffet bestäms till någonting annat än ovillkorligt fängelse.

Den lagöverträdare som inte fyllt 21 år vid gärningstillfället kan dömas till *villkorligt fängelse förenat med övervakning* under ett år och tre månader, om detta anses motiverat för att främja gärningspersonens anpassning i samhället och för att förhindra återfall i brott. Bedömningen av om ett villkorligt fängelsestraff ska förenas med övervakning grundar sig på en av Brottspåföljdsmyndigheten utfärdad personutredning. Övervakning ska inte beslutas om den dömda inte är i behov av det stöd som övervakningen innebär eller om han eller hon redan är föremål för andra stödåtgärder som täcker behovet.

Innehållet och intensiteten i övervakningen avgörs av den unges behov. Avsikten är att övervakningen ska stödja den dömde i hans eller hennes strävan att ändra sig. Det närmare innehållet anges i en individuell övervakningsplan, som upprättas av Brottspåföljdsmyndigheten. Övervakningen kan omfatta att den unge ska delta i programverksamhet eller annan målinriktad verksamhet. I övervakningen kan också involveras samarbete med anhöriga till den dömde och med olika myndigheter. Sammanträffandena med övervakaren och det övriga innehållet i övervakningen får uppta högst tolv timmar per månad, eller om det finns särskilda skäl högst 24 timmar per månad. Sedan övervakningen har pågått i minst sex månader kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att den ska upphöra, om det är uppenbart att fortsatt övervakning inte behövs.

Om den unge utan någon godtagbar anledning uteblir från ett möte med övervakaren, kan Brottspåföljdsmyndigheten besluta att han eller hon ska hämtas av polis till nästa möte. Misskötsamhet kan också leda till en muntlig eller skriftlig anmärkning från Brottspåföljdsmyndigheten. Om varken hämtning eller anmärkning leder till att den unge rättar sig, får Brottspåföljdsmyndigheten utdela en skriftlig varning. Vid upprepad misskötsamhet från den unges sida, kan domstol på talan av åklagare förlänga övervakningstiden med högst sex månader.

Det är en allmän princip att *ovillkorliga fängelsestraff* bör undvikas för lagöverträdare under 18 år. För ett brott som någon har begått innan han eller hon fyllde 18 år får inte dömas till ovillkorligt fängelsestraff, om det inte finns vägande skäl (6 kap. 9 § andra stycket strafflagen). När personer som är under 18 år döms till ovillkorligt fängelse placeras de i sådana fängelser där de kan hållas åtskilda från vuxna intagna, om det inte skulle anses vara till den unges fördel att göra annorlunda.

Om den tilltalade var under 21 år vid gärningstillfället görs alltid en personundersökning, förutom i de fall brottet uppenbarligen föranleder böter. I personundersökningen utreds den unges livssituation och om det bör beslutas om övervakning. Dessutom görs en bedömning av vilken inverkan alternativa påföljder kan antas ha på den unges situation.

Straffmätning

Enligt 6 kap. 8 § första stycket 1 strafflagen ska straffet bestämmas enligt en lindrigare straffskala om gärningspersonen har begått brottet innan han eller hon fyllde 18 år. I samma paragrafs andra stycke anges att gärningspersonen i så fall får dömas till högst tre fjärdedelar av det maximala fängelse- eller bötesstraff som föreskrivs för brottet och lägst minimistraffet inom ramen för den straffart som föreskrivs för brottet. Om livstids fängelse kan följa på brottet för en vuxen lagöverträdare, är maximistraffet i stället fängelse i tolv år och minimistraffet fängelse i två år. I nämnda paragrafs fjärde stycke anges att domstolen kan döma till böter i stället för fängelse, om det föreskrivna strängaste straffet för ett brott är fängelse på viss tid och om det finns särskilt vägande skäl för att bestämma påföljden till böter i stället för fängelse.

I fråga om villkorlig frigivning gäller som utgångspunkt att sådan ska ske efter att *två tredjedelar* av straffet har avtjänats – eller efter *halva* strafftiden om den dömda inte hade begått brott under tre år före det aktuella brottet. För den som begått brott före 21 års ålder gäller i stället att villkorlig frigivning ska ske efter *halva* strafftiden – eller efter *en tredjedel* av strafftiden om den dömda inte hade begått brott under tre år före det aktuella brottet.⁴

5.4 Island

5.4.1 Allmänt

Det isländska påföljdssystemet regleras i allmenn hegningarlög (1940/19, den allmänna strafflagen). Påföljderna regleras i kap. V i strafflagen.

Straffen är *fängelse* och *böter*, vilka båda kan ersättas av ett villkorligt straff. Andra straffrättsliga reaktioner är *vistelse på behandlingsanstalt*, *säkerhetsåtgärder* och *förbud mot att utöva viss verksamhet*.

Fängelse döms ut på livstid eller på viss tid mellan 30 dagar och 16 år (kap. V art. 34 strafflagen).

Böter kan användas både som självständigt straff och som tilläggsstraff till fängelse eller villkorligt straff. Vid fastställande av bötesbeloppet tas hänsyn till den tilltalades inkomster och förmögenhet,

⁴ Se SOU 2017:61 s. 103.

livsvillkor och betalningsförmåga. Vidare ska vid utdömandet av ett bötesbelopp beaktas vilken förtjänst eller besparing den tilltalade har uppnått eller försökt uppnå genom brottet. För varje bötesstraff finns ett alternativstraff i fängelseform. (kap. V art. 49–54 strafflagen.)

Rätten kan besluta att straffbestämningen eller verkställigheten av ett utdömt straff ska skjutas upp under en prøvotid om minst ett och högst fem år. Uppskovet är då villkorat av att den dömde under prøvotiden inte återfaller i brott. Även andra villkor – exempelvis avseende övervakning – är möjliga. Det går att kombinera ett uppskov med föreskrift om vistelse på *behandlingshem*. Rätten kan bestämma att högst tre månader av ett fängelsestraff ska vara ovillkorligt medan resten av straffet görs villkorligt. Ett villkorligt fängelsestraff kan också kombineras med böter. Om den dömde i väsentlig grad bryter mot de uppställda villkoren, kan prøvotiden förlängas och villkoren förändras. Överträdelse av villkoren kan också leda till att rätten mäter ut ett villkorligt eller ovillkorligt straff. Om ett straff redan har fastställts kan domstolen i stället besluta att straffet ska verkställas. Vid återfall i brott inom prøvotiden kan rätten döma till ovillkorligt straff för den nya brottsligheten och låta det villkorliga straffet stå kvar för den tidigare brottsligheten. Annars fastställs ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten. Även detta straff kan göras villkorligt. Om brottet har begåtts under påverkan av alkohol och det är visat att den tilltalade missbrukar alkohol, kan det i domen beslutas om vistelse på behandlingsanstalt under viss tid. (Kap. VI strafflagen.)

Om någon hotar annan eller hotar att anlägga brand eller liknande och straff inte kan användas eller inte anses ge tillräcklig säkerhet, kan rätten på talan av åklagare besluta om åtgärder för att förhindra att hotet verkställs. En åtgärd som kan tillgripas är *ombändertagande* av den som hotat. Sådana säkerhetsåtgärder kan också tillämpas efter ett avtjänat fängelsestraff, om det på grund av brottet eller den dömdes person framstår som mycket sannolikt att den dömde kommer att begå brott vanemässigt eller i vinstdrivande syfte och därmed är farlig för sin omgivning. (Kap. VII art. 62–67 strafflagen.)

Om en person i offentlig tjänst gör sig skyldig till brott kan rätten *frånta honom eller henne rätten att inneha sin ställning*. Rätten kan också frånta den tilltalade rätten att under viss tid, högst fem år, eller på livstid utöva verksamhet som kräver auktorisation eller god-

kännande, tillstånd eller utbildning, om det är fråga om grov brottslighet eller om det annars på grund av brottet finns en näraliggande fara för missbruk av ställningen eller verksamheten. (Kap. VII art. 68–68 a strafflagen.)

5.4.2 Unga lagöverträdare

Huvuddrag

Straffbarhetsåldern på Island är 15 år (kap. II art. 14 strafflagen).

Den tilltalades ålder är en av de allmänna faktorer som påverkar påföljdsbestämningen. Lagöverträdare i åldern 15–21 år behandlas lindrigare än äldre lagöverträdare vid påföljdsvalet. I fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år finns därutöver särskilda restriktioner vid straffmätningen.

Påföljdsval

Den isländska strafflagen saknar bestämmelser om särskilda ungdomspåföljder. I fråga om påföljdsbestämningen gäller dock allmänt att den tilltalades ålder ska beaktas (kap. VIII art. 70 första stycket 4 strafflagen). Vidare anges att den tilltalade var 15–21 år vid tidpunkten för brottet som ett särskilt skäl för att bestämma villkorlig i stället för ovillkorlig påföljd (kap. VI art. 56 första stycket 1 strafflagen).

Även om det inte finns särskilda ungdomspåföljder i formell mening bygger det isländska systemet på att lagöverträdare i åldern 15–17 år i praktiken ska avtjäna frihetsberövande påföljder i lämpliga anstalter som bestäms i samråd med den isländska myndigheten för barnskydd (*Barnaverndarstofa*).

Straffmätning

Den tilltalades ålder nämns i den allmänna bestämmelsen om vilka faktorer som ska beaktas särskilt vid påföljdsbestämningen (kap. VIII art. 70 strafflagen). Paragrafen har följande lydelse i den isländska regeringens engelska översättning:

When punishment is decided, the following factors, in particular, are to be considered.

1. The importance of the object of the offence.
2. The extent of the damage or loss caused.
3. How much of a threat the action posed, particularly when consideration is given to when, where and how it was carried out.
4. The age of the perpetrator.
5. The perpetrator's former conduct.
6. The strength and degree of the perpetrator's resolve.
7. The perpetrator's motive.
8. The perpetrator's conduct after committing the offence.
9. Whether the perpetrator gave information on the participation by other persons in the offence.

Where more than one person collaborated in the commission of the offence, this shall normally be considered as aggravating the punishment.

If the action was directed against a man, woman or child closely related to the perpetrator, and the relationship between them is considered as having aggravated the seriousness of the offence, this shall normally be considered as aggravating the punishment.

I samma paragraf anges alltså faktorer som skada, fara, avsikt/motiv, tidigare brottslighet och beteende efter brottet. Någon tydlig uppdelning mellan faktorer som handlar om brottets allvar respektive andra faktorer görs därmed inte.

Det är tillåtet att gå under det stadgade minimistraffet för en viss brottstyp, om lagöverträdaren vid tidpunkten för brottet var 15–17 år och fullt straff skulle anses som inte nödvändigt eller skadligt med hänsyn till hans eller hennes ungdom (kap. VIII art. 74 första stycket 2 första meningen strafflagen). I ett sådant fall är det också möjligt att meddela ett slags motsvarighet till påföljdseftergift (kap. VIII art. 74 andra stycket strafflagen).

Vad särskilt gäller straffmätning av böter kan nämnas att den tilltalades förhållanden ska beaktas inom ramen för ett slags sammantagen bedömning vid fastställandet av bötesstraffet (kap. V art. 51 strafflagen).

Den som var under 18 år vid gärningstillfället får inte dömas till strängare *fängelsestraff* än fängelse i åtta år (kap. VIII art. 74 första stycket 2 andra meningen strafflagen).

Även i fråga om villkorlig frigivning från fängelsestraff särbehandlas lagöverträdare under 21 år. Utgångspunkten i isländsk straffrätt är villkorlig frigivning efter *två tredjedelar* av strafftiden men för de

unga lagöverträdarna kan frigivning komma i fråga efter *en tredjedel* av strafftiden.⁵

5.5 Norge

5.5.1 Allmänt

Det norska påföljdssystemet regleras numera huvudsakligen genom 2005 års lov om straff (straffeloven), som har ersatt den tidigare straffeloven från 1902.

De egentliga straffen i det norska straffsystemet är *fengsel*, *forvaring*, *sammfunnsstraff*, *ungdomsstraff*, *bot* och *rettighetstap* (5 kap. 29 § straffeloven).

Om rätten dömer till *fengsel* kan den bestämma att verkställigheten av fängelsestraffet helt eller delvis ska skjutas upp under en prøvotid, s.k. *betinget fengsel*. Prövotiden ska normalt vara två år. I särskilda fall, bl.a. vid återfall i brott, kan en längre prøvotid beslutas, dock högst fem år.

Forvaring innebär intagning i anstalt på obestämd tid. Rätten fastställer en tidsram för straffet som inte bör överstiga 15 år och aldrig får överstiga 21 år. Denna tid kan på talan av åklagare förlängas med högst fem år i taget. *Forvaring* får användas som straff för vissa grova brott, om ett fängelsestraff inte anses tillräckligt ingripande för att skydda människors liv, hälsa eller frihet. Återfallsrisken är en avgörande faktor.

Sammfunnsstraff motsvarar i huvudsak den svenska samhällstjänsten men är i Norge en fristående straffart. *Samfunnsstraffet* anses ligga mellan *betinget fengsel* och *ubetinget fengsel* i ingripandegrad. *Samfunnsstraff* kan förutom oavlönat arbete innefatta behandling eller rehabilitering. Om det finns särskilda skäl kan *sammfunnsstraff* kombineras med fängelse i högst 60 dagar, böter eller *rettighetstap*. Rätten kan också föreskriva villkor om bl.a. missbruksbehandling och kontaktförbud. Om den dömde återfaller i brott under genomförandetiden eller bryter mot villkoren för straffet, kan rätten besluta att hela eller delar av det alternativa fängelsestraffet ska verkställas i anstalt. Vid återfall i brott för åklagarmyndigheten ärendet till domstol, medan det vid brott mot villkoren är Kriminalomsorgen som

⁵ Se SOU 2017:61 s. 112.

för talan om att fängelsestraffet ska verkställas. Vid bestämmande av hur stor del av fängelsestraffet som ska verkställas ska domstolen ta hänsyn till det antal timmar samfunnsstraff som den dömde har genomfört. Vid återfall i brott kan rätten bestämma ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten eller döma särskilt för den nya brottsligheten.

Rettighetstap innebär att den tilltalade förlorar en offentlig ställning eller rätten att utöva viss verksamhet eller aktivitet. Det kan också föreskrivas att utövandet av en verksamhet eller aktivitet får ske endast under bestämda villkor. Ett exempel på rättighetstap är kontaktförbud. Rettighetstap bestäms på bestämd tid, högst fem år, eller, när särskilda skäl föreligger, på obestämd tid. Rettighetstap kan beslutas som en självständig straffrättslig reaktion, om det är inte föreskrivet ett minimistraff om fängelse i ett år eller mer för brottet. Rettighetstap kan också dömas ut i kombination med fängelse, samfunnsstraff, böter eller forvaring.

Vidare rymmer straffsystemet de ”andra straffrättsliga reaktionerna” (andre strafferettslige reaksjoner), *straffutmålingsutsettelse*, *straffutmålingsfracfall*, *overføring til tvungent psykisk helsevern*, *overføring til tvungen omsorg*, *inndragning*, *påtaleunntatelse*, *overføring av saken til mekling i konfliktråd*, *oppfølging i konfliktråd* eller *til ungdomsoppfølging i konfliktråd* samt *tap av retten til å føre motorvogn* eller *tap av retten til å drive persontransport mot vederlag* (5 kap. 30 § straffeloven).

Straffutmålingsutsettelse innebär att rätten skjuter upp straffmätningen under en prøvotid. Om den tilltalade har gjort sig skyldig till flera brott och det ska dömas ut ett gemensamt straff för den samlade brottsligheten kan straffutmålingsutsettelsen kombineras med ovillkorligt fängelse i minst 14 dagar eller böter.

Straffutmålingsfracfall innebär att rätten helt avstår från att mäta ut ett straff. Vid bedömningen av om det föreligger särskilda skäl ska särskilt beaktas om ett straff skulle innebära en orimlig belastning för den tilltalade och inte heller straffets syfte och verkningar i övrigt kräver att det mäts ut en straffrättslig reaktion. Bestämmelsen om straffutmålingsfracfall är avsedd att utgöra en snäv undantagsregel. Endast om mycket speciella omständigheter föreligger bör rätten kunna avstå från att mäta ut straff.

Samtidigt som ramarna för de olika straffen anges i straffeloven, är regleringen inte särskilt utförlig när det gäller frågan om hur

påföljden ska bestämmas i ett enskilt fall. I Norge styrs straffmätning och påföljdsval av tradition i stor utsträckning av domstolarna och då främst av Høyesteretts vägledande avgöranden.⁶ Høyesteretts uttalanden såvitt avser valet av påföljd för olika brottstyper grundar sig som regel på allmänpreventiva överväganden.

5.5.2 Unga lagöverträdare

Huvuddrag

Straffbarhetsåldern i Norge är 15 år. Detta följer av att det i 3 kap. 20 § straffeloven anges dels att ett krav för straffansvar är att lagöverträdaren var tillräknelig vid gärningstillfället, dels att den som var under 15 år inte var tillräknelig.

Lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen i mildrande riktning vid påföljdsval och straffmätning. Därutöver läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Påföljdsval

Unga lagöverträdare kan dömas till samma slag av påföljder som vuxna lagöverträdare. Därutöver kan lagöverträdare i åldern 15–17 år, sedan en lagändring som trädde i kraft 2014, dömas till *ungdomsstraff*. Påföljden ungdomsstraff med ungdomsstormøte och ungdomsplan kan väljas i stället för fängelse om lagöverträdaren var under 18 år vid gärningen, brottsligheten är upprepad eller allvarlig, lagöverträdaren samtycker till påföljden och är bosatt i Norge samt hänsyn till straffets ändamål inte med tyngd talar mot en icke frihetsberövande reaktion (8 a kap. 52 a § straffeloven). När ett ungdomsstraff döms ut ska en genomföringstid på sex månader till två år bestämmas. Om det alternativa fängelsestraffet skulle vara klart mer än två år, kan en genomföringstid på tre år bestämmas. Domstolen ska också fastställa ett *subsidiær fengselsstraff* (alternativstraff).

Ungdomsstraffet består av genomförande av ett ungdomsstormøte, utarbetande av en individuell ungdomsplan och uppföljning av planen (4 kap. 22 § loven om konfliktrådsbehandling).

⁶ I fråga om våldsbrott har Stortinget upprättat riktlinjer, vilka har fått genomslag i Høyesteretts praxis.

Påföljden ska bygga på principen om reparativ rättvisa (restorative justice) och innebär att den unge ska delta i ett stormöte anordnat av en ungdomskoordinator som är knuten till Konfliktrådet. Vid mötet ska de som berörs av frågan delta. Den unge får då möta de som drabbats av brottet. Ungdomsstormötet ska mynna ut i en individuellt anpassad och utformad ungdomsplan. Planen kan innefatta kompensation till brottsoffer, olika brottsförebyggande åtgärder och/eller åtgärder av bestraffande natur. Ungdomsplanen ska innehålla åtgärder som innebär en betydande kontroll och betydande restriktioner för den unge.

Vidare kan den unges ålder beaktas särskilt vid frågan om det finns skäl att meddela *påtaleunntatelse* (åtalsunderlåtelse). Åtalsunderlåtelse används i stor omfattning för unga lagöverträdare för att undvika den belastning som en rättsprocess innebär för den unge, men även för att markera samhällets reaktion på brottet. Åtalsunderlåtelsen kan förenas med ett generellt villkor om att den dömda inte får begå brott under en tvåårig provotid. För lagöverträdare i åldern 15–17 år kan provotiden i stället sättas till 6, 12, 18 eller 24 månader. Det kan också utformas individuellt anpassade villkor, i vissa fall i samarbete med den unges stödsystem och nätverk. Villkorade åtalsunderlåtelser används i stor omfattning för lagöverträdare under 18 år.

Om det är lämpligt får åklagarmyndigheten besluta att personer som är misstänkta för brott ska överföras för *mekling i konfliktrådet* (medling). Enligt de riktlinjer som Riksadvokaten har fastställt är ett sådant överförande lämpligt när det finns individualpreventiva hänsyn som talar för en sådan hantering och det inte finns några starka allmänpreventiva hänsyn som talar däremot. Överföring till Konfliktrådet kan utgöra ett villkor vid betinget fengsel. Misstänkta som var mellan 15 och 18 år vid brottstillfället kan av åklagarmyndigheten, om skulden anses vara bevisad, överföras till *ungdomsoppföljning i konfliktrådet*. Lagöverträdare under 15 år kan överföras till *barnevernet*. (71 a och b §§ straffeprocessloven.)

Det krävs särskilda skäl för att döma den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet till *fengsel* (6 kap. 33 § straffeloven). Høyesterett har – i frågan om när samfunnsstraff kan ersätta fengsel – uttalat att avvägningen mellan individualpreventiva och allmänpreventiva hänsyn förskjuts när lagöverträdaren var under 18 år vid gärningstillfället. Det som i förlängningen gynnar den unges intressen träder

då i förgrunden och kan bara åsidosättas om det föreligger tungt vägande allmänpreventiva hänsyn som inte kan iakttagas tillfredsställande genom ett samfunnsstraff.

Det krävs extraordinära omständigheter för att döma lagöverträdare i åldern 15–17 år till forvaring (7 kap. 40 § straffeloven).

Om den som misstänks för ett brott var under 18 år vid tidpunkten för den misstänkta gärningen, kan det genomföras en personundersökning för minderåriga. Om den minderårige åtalas, är utgångspunkten att en sådan undersökning ska genomföras innan dom meddelas. (13 kap. 161 a § loven om rettergangsmåten i straffesaker.)

Även om endast lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

Straffmätning

För lagöverträdare i åldern 15–17 år gäller ett straffmaximum på 15 år (6 kap. 33 § straffeloven). Vidare ska det som en förmildrande omständighet vid påföljdsbestämningen beaktas om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet (14 kap. 78 § straffeloven). Om någon av vissa särskilt angivna förmildrande omständigheter föreligger – exempelvis att lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet – får domstolen gå under det för brottstypen stadgade minimistraffet (14 kap. 80 § straffeloven).

Den tidsram som ska fastställas för straffet *forvaring* kan inte sträcka sig lika långt om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet. I så fall gäller att tidsramen ”vanligtvis” inte bör överstiga 10 år, vilket kan jämföras med 15 år för en vuxen lagöverträdare, och att den inte får överstiga 15 år, vilket kan jämföras med 21 år för en vuxen lagöverträdare (7 kap. 43 § straffeloven). Det bör här understrykas att det, som nämnts ovan, krävs extraordinära omständigheter för att döma lagöverträdare i åldern 15–17 år till forvaring (7 kap. 40 § straffeloven).

Även om endast lagöverträdare i åldern 15–17 år särbehandlas uttryckligen läggs generellt sett vikt vid låg ålder vid påföljdsbestämningen.

5.6 Tyskland

5.6.1 Allmänt

Den tyska straffrätten regleras genom Strafgesetzbuch (StGB) från 1871 med senare ändringar. Särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns i Jugendgerichtsgesetz (JGG).

I 12 § StGB anges en för den tyska straffrätten grundläggande distinktion mellan

- allvarliga *brott* med vilket avses gärningar för vilka det föreskrivs ett minimistraff på fängelse i ett år (*Verbrechen*) och
- mindre allvarliga brott eller *förseelser* (*Vergehen*).

Påföljdssystemet är uppbyggt kring de två straffen *böter* och *fängelse*. Tidsbestämda fängelsestraff kan bestämmas till mellan en månad och 15 år. Därutöver föreskrivs för vissa brott livstids fängelse. Fängelsestraff som är kortare än sex månader ska enligt huvudregeln dömas ut som böter, även om det inte är föreskrivet böter för brottet. Undantag görs bara om det finns särskilda individualpreventiva eller allmänpreventiva skäl för ett fängelsestraff. Omständigheter hänförliga till gärningspersonen – dvs. individualpreventivt relevanta omständigheter – kan motivera att ett fängelsestraff på kortare tid än sex månader döms ut endast om det behövs för att få den tilltalade att övergå till ett laglydigt liv. Böter döms ut som 5–360 dagsböter. Dagsbotens storlek ska bestämmas med hänsyn till gärningspersonens personliga och ekonomiska förhållanden. Böter kan under vissa förhållanden dömas ut i kombination med ett fängelsestraff. En sådan kombinationspåföljd är dock mycket sällsynt.

Gärningspersonens skuld är utgångspunkten för domstolens påföljdsbestämning. Det ska också beaktas vilken effekt straffet kan ha på gärningspersonens fortsatta liv i samhället (dvs. påföljdens individualpreventiva potential). Vid bestämmande av straffet ska rätten väga samman omständigheter som talar för respektive mot den tilltalade. Rätten ska särskilt beakta omständigheter kopplade till bl.a. gärningspersonens motiv, brottets utförande och konsekvenser, gärningspersonens bakgrund och hans eller hennes agerande efter brottet, särskilt eventuella försök att återbetala för den skada han eller hon orsakat och uppnå försoning med brottsoffret.

Om en person döms till fängelse i högst ett år, ska rätten skjuta upp verkställigheten av påföljden under en prøvotid, om det finns anledning att tro att domen är en tillräcklig varning. Om det finns särskilda skäl, kan domstolen även skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff som inte överstiger två år under en prøvotid. Verkställigheten av ett fängelsestraff överstigande sex månader ska inte skjutas upp om allmänpreventiva skäl kräver att straffet verkställs direkt. De allmänpreventiva skälen måste i sådana fall vara starka. Ett krav för omedelbar verkställighet är att ett uppskjutande av verkställigheten skulle skada allmänhetens tilltro till rättssystemet.

I samband med uppskjuten straffverkställighet ska domstolen bestämma en prøvotid om minst två och högst fem år. Domstolen får som villkor för uppskjuten verkställighet uppställa – exempelvis – att den tilltalade ska reparera de skador som han eller hon orsakat genom brottet, efter bästa förmåga återbetala för de skador han eller hon orsakat genom brottet eller utföra samhällstjänst.

Domstolen ska ge den dömda föreskrifter under hela prøvotiden för den uppskjutna verkställigheten, om han eller hon anses vara i behov av det för att avstå från att begå brott. Föreskrifterna kan exempelvis handla om den tilltalades bostad, utbildning, arbete eller fritid.

Domstolen ska besluta att den dömda ska stå under övervakning under hela eller delar av prøvoperioden, om det anses nödvändigt för att hindra honom eller henne från att återfalla i brott. Övervakningen betraktas som ett stöd till den dömda. Samhällets kontroll över honom eller henne är alltså inte ett mål i sig.

Domstolen kan fatta, ändra eller upphäva beslut om villkor, anvisningar eller övervakning vid en senare tidpunkt.

Domstolen får – om ytterligare villkor eller övervakning eller förlängd prøvotid inte räcker – besluta att det uppskjutna fängelsestraffet ska verkställas om den dömda

- begår ett brott under prøvotiden,
- grovt eller upprepat bryter mot föreskrifterna eller undandrar sig övervakning
- eller bryter mot uppställda villkor.

Om det inte har fattats beslut om att det uppskjutna fängelsestraffet ska verkställas, ska domstolen efterge straffet efter utgången av prøvoperioden. Domstolen kan avvakta med att meddela sådant beslut

om det vid prövoperiodens utgång finns en pågående förundersökning beträffande brott begånget under prövoperioden. Vidare har domstolen en möjlighet att inom ett år från prövotidens utgång återkalla eftergiften om den dömde döms till fängelse i sex månader eller mer för ett uppsåtligt brott som begåtts under prövotiden.

Rätten får under vissa förutsättningar bevilja villkorlig frigivning från ett fängelsestraff efter två tredjedelar av strafftiden, dock tidigast efter två månader. Därvid beaktas om villkorlig frigivning är förenligt med allmänhetens säkerhet. Om den dömde avtjänar fängelsestraff för första gången och straffet inte överstiger två år, får rätten bevilja villkorlig frigivning efter halva den avtjänade strafftiden, dock tidigast efter sex månader.

När någon döms till högst 180 dagsböter får rätten i samband med domen ange straffet och i stället för att döma ut straffet i vanlig mening meddela ett slags uppskov med straffet och en varning, om

- det kan förväntas att gärningspersonen inte kommer att begå några nya brott även om bötesstraffet inte omedelbart verkställs,
- en omfattande bedömning av brottet och gärningspersonens personlighet visar att straffet inte behöver verkställas och att särskilda omständigheter föreligger, samt
- hänsyn till allmän avskräckning/allmän laglydnad inte kräver att straffet verkställs.

Ett sådant uppskov innebär inte uppskjuten verkställighet i teknisk mening eftersom bötesstraffet *inte döms ut*. Det handlar i stället om en varning om att en sådan påföljd *kan komma att dömas ut* senare, dvs. vid en ny prövning, om den dömde återfaller. Vid uppskov med bötesstraff ska domstolen bestämma en prövotid mellan ett och två år. Domstolen kan lämna anvisningar till den dömde att – exempelvis – göra ansträngningar för att uppnå försoning med offret eller på annat sätt ersätta den skada som orsakats av brottet. Villkoren och anvisningarna får inte vara oproportionerliga i förhållande till brottet. Bestämmelserna om verkställighet av uppskjutet fängelsestraff tillämpas på motsvarande sätt i fråga om bötesstraff.

Domstolen får efterge påföljd om konsekvenserna av brottet för gärningspersonen är så allvarliga att ett genomdrivande av straff skulle vara klart olämpligt. Denna möjlighet gäller inte om mer än ett års fängelse har dömts ut.

Om straff inte är lämpligt eller tillräckligt kan domstolen besluta om någon av de individualpreventivt inriktade åtgärderna

- vård på mentalsjukhus,
- frihetsberövande missbruksvård,
- frihetsberövande i inkapaciteringssyfte,
- övervakning,
- indragning av körkortsbehörighet,
- förlorad rätt att utöva ett yrke.

En sådan individualpreventivt inriktad åtgärd får inte beslutas om den inte står i proportion till allvaret av det brott som begåtts av eller förväntas kunna begås av den dömda personen och till den fara han utgör för samhället. I tysk straffrätt gäller alltså ett slags tvåspårighet, där det vid sidan av de påföljder som kräver personlig skuld finns påföljder som inte innefattar ett sådant krav och som syftar till att skydda samhället mot personer som bedöms som farliga.

5.6.2 Unga lagöverträdare

Huvuddrag

Straffmyndighetsåldern i Tyskland är 14 år. För lagöverträdare under 14 år kan det i stället sättas in sociala stödåtgärder, i vissa fall genom frihetsberövande i familjehem. En familjedomstol kan besluta om åtgärder för en lagöverträdare under 14 år, om det finns risker för dennes välfärd.

Lagöverträdare i åldern 14–17 år särbehandlas i fråga om val av påföljd. För lagöverträdare i åldern 18–20 år finns en villkorad möjlighet till särbehandling vid påföljdsvalet.

Påföljdsval

Lagöverträdare i åldern 14–17 år blir föremål för särskilda straffrättsliga åtgärder för unga, förutsatt att deras moraliska och mentala mognad är tillräcklig för att de ska förstå det felaktiga med den brottsliga handlingen och uppföra sig i enlighet med den förståelsen. I annat

fall – dvs. om den unge lagöverträdaren inte bedöms ha uppnått en sådan mognad – kan rätten vidta samma slag av åtgärder som kan vidtas av en familjedomstol.

Lagöverträdare i åldern 18–20 år blir föremål för särskilda straffrättsliga åtgärder för unga under förutsättning att deras moraliska och mentala mognad vid gärningstillfället var jämförbar med en ungdoms eller om brottet var en typisk ungdomsförseelse utifrån typen av gärning, omständigheterna kring den och motivet till gärningen. I annat fall blir lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år föremål för samma slags straffrättsliga förfaranden som vuxna lagöverträdare. Det vanligaste är att lagöverträdare i åldern 18–20 år behandlas enligt de särskilda ungdomsreglerna. Det finns dock skillnader mellan brottstyper. Exempelvis behandlas mål om rån i mycket hög utsträckning enligt ungdomsreglerna medan mål om trafikbrott oftare behandlas enligt den allmänna straffrätten.

Bland de särskilda straffrättsliga åtgärderna mot unga kan först nämnas *socialt fostrande åtgärder*, vilket innefattar anvisningar och förbud gällande den unge lagöverträdarens tillvaro. Dessa åtgärder syftar till att främja och säkerställa den unges sociala fostran och utveckling. Det kan handla om föreskrifter gällande vistelseort, eller om att delta i medling eller annan särskilt angiven verksamhet.

Om socialt fostrande åtgärder inte anses tillräckliga, kan det vara aktuellt att döma till *disciplinära åtgärder*, vilket kan handla om en varning från ungdomsdomstolen eller föreläggande om att reparera skador som orsakats, be om ursäkt eller delta i särskilt angiven verksamhet.

Domstolen kan besluta om *ungdomsinternering*. Sådan kan ske genom internering under ledig tid, exempelvis under den unges helgledighet, korttidsinternering under en viss period utan avbrott, eller långtidsinternering, under som mest fyra veckor.

I vissa fall skjuts frihetsberövandet upp och ersätts med *övervakning*.

Ungdomsfängelse, från sex månader till fem år eller maximalt tio år om brottet är mycket allvarligt, tillämpas när den unge lagöverträdarens benägenhet att begå brott kräver längre och mer omfattande social fostran eller när den unges skuld är så stor att det nödvändiggör ett sådant straff. Om tiden uppgår till högst ett år och den unge bedöms ha en positiv prognos kan verkställigheten skjutas upp och den unge i stället ställas under övervakning. Det är också möjligt att

skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff upp till två år, om verkställigheten av ett fängelsestraff inte är lämpligt med hänsyn till den unge lagöverträdarens personliga utveckling.

Om verkställigheten inte skjuts upp verkställs fängelsestraffet på en särskild institution för unga lagöverträdare.

Straffet kan också skjutas upp efter att en del av det verkställts, om det är motiverat utifrån den unges personliga utveckling och med hänsynstagande till allmänhetens säkerhet. Om mindre än sex månader har verkställts, är det möjligt att skjuta upp resten av straffet bara om det föreligger särskilt tungt vägande skäl.

Fängelsestraff som är längre än ett år, kan inte skjutas upp förrän en tredjedel av straffet är avtjänat.

Straffmätning

Som vi har angett i fråga om vuxna lagöverträdare anges i den tyska straffrätten att rätten vid bestämmande av straffet ska väga samman omständigheter som talar för respektive mot den tilltalade. Denna bestämmelse gäller även unga lagöverträdare. Ålder kan här vara en relevant faktor. Inom gruppen unga lagöverträdare spelar ålder samt personlig utveckling och mogenhet en signifikant roll.

5.7 Slutsatser av vår genomgång

Efter genomgången av läget i Danmark, Finland, Island, Norge och Tyskland kan vi konstatera att det i alla dessa länder finns uttryckliga bestämmelser om särbehandling av de allra yngsta lagöverträdarna, även om sättet för särbehandling varierar mellan länderna.

Även i fråga om lagöverträdare som har fyllt 18 år varierar regelverkens utformning. I *finsk rätt* särbehandlas lagöverträdare i åldern 18–20 år såväl vid påföljdsvalet som i fråga om villkorlig frigivning. Motsvarande gäller enligt *isländsk rätt*. Även *tysk rätt* ger utrymme för särbehandling av lagöverträdare i denna åldersgrupp. I *dansk rätt* finns däremot inte någon bestämmelse om särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år vid påföljdsbestämningen. Samtidigt kan ålder under 21 år vara skäl för villkorlig frigivning, enligt den danska rätten, vilket i praktiken innebär en nedsättning av det faktiska straffet med en tredjedel eller hälften av det utdömda straffet. Även i *norsk*

rätt saknas uttryckliga bestämmelser om lagöverträdare i åldern 18–20 år men där anses låg ålder vara en generell faktor som beaktas vid påföljdsbestämningen. Slutsatsen är att lagöverträdare i såväl åldersgruppen 15–17 år som åldersgruppen 18–20 år särbehandlas i mildrande riktning vid påföljdsbestämningen och/eller i fråga om villkorlig frigivning i de länder som har varit föremål för denna genomgång, med reservation för att det inte går att slå fast exakt vid vilken ålder som beaktandet av låg ålder upphör enligt det norska synsättet.

6 Ungdomspåföljder, hjärnforskning och ungdomsbrottslighet

6.1 Inledning

En central del av vårt uppdrag är att föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år, i syfte att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare. När det gäller lagöverträdare i åldern 15–17 år är direktiven mer öppna. I den delen finns ett utrymme för utredningen att göra en samlad bedömning och därvid beakta kunskapsläget i fråga om bl.a. ungas ansvarsförmåga och ungdomsbrottslighetens utveckling och låta det påverka vilka förslag som läggs fram. I utredningens direktiv anges att utredningen ska ta del av och beakta relevant kunskap och forskning på området.¹

Det här avsnittet syftar till att ge en övergripande beskrivning av vissa förhållanden som är av betydelse för våra överväganden. I avsnitt 6.2 finns en beskrivning av hur tillämpningen av påföljder för unga lagöverträdare har utvecklats på senare tid. Den undersökningen syftar till att ge en övergripande bild av i vilken utsträckning olika påföljder tillämpas på lagöverträdare i åldern 15–17 år respektive 18–20 år. Av särskilt intresse är därvid att studera i vilken mån påföljder avsedda för vuxna tillämpas på lagöverträdare i åldern 15–17 år – som är barn i Barnkonventionens mening – och i vilken mån särskilda ungdomspåföljder, som i första hand är anpassade för lagöverträdare i åldern 15–17 år, tillämpas på myndiga lagöverträdare i åldern 18–20 år. Avsnittet innehåller också en beskrivning av vilka påföljder som tillämpas i fråga om lagöverträdare i åldern 15–20 år som döms

¹ Se avsnitt 2.1.

till ansvar för brott med livstids fängelse i straffskalan. Syftet med den beskrivningen är att utreda hur många unga lagöverträdare per år som med dagens lagstiftning får en lindrigare påföljd än livstids fängelse men som – om förbudet mot livstids fängelse för lagöverträdare under 21 år avskaffas – kan förväntas dömas till den påföljden. I avsnitt 6.3 följer sedan en kort sammanställning av det psykologiska och neurologiska forskningsläget av relevans för frågor om påföljdsbestämning för unga lagöverträdare. Syftet med detta nedslag är att se om skärpta påföljder för unga lagöverträdare kan motiveras av eller är förenliga med nya psykologiska och neurologiska forskningsrön eller inte. I avsnitt 6.4 beskrivs sedan ungdomsbrottslighetens utveckling på senare tid. Detta delavsnitt syftar till att utröna om skärpta påföljder skulle kunna motiveras av ungdomsbrottslighetens utveckling. I avsnitt 6.5 finns sedan kortfattade slutsatser av våra nedslag i det empiriska kunskapsunderlaget.

6.2 Påföljder för unga lagöverträdare

6.2.1 Särskilda ungdomspåföljder och vuxenpåföljder

Vid en granskning av utdömda påföljder för unga lagöverträdare under åren 2007–2016 måste statistiken ses i ljuset av att antalet lagföringar – och därmed det totala antalet utdömda påföljder – har gått ned för såväl gruppen 15–17-åringar som gruppen 18–20-åringar under perioden.² Av det följer att antalet utdömda påföljder inom respektive typ av påföljd har gått ned.

För 15–17-åringarnas del märks en särskilt tydlig nedgång när det gäller bruket av ungdomstjänst. Antalet lagföringar med ungdomstjänst som huvudpåföljd gick från 2009, då antalet förekomster var som störst, till 2016 ned med 49 procent (från 2 561 till 1 297) i den gruppen. För 18–20-åringarnas del märks markanta skillnader i fråga om bruket av villkorlig dom och skyddstillsyn samt bötesstraff. Antalet lagföringar med villkorlig dom eller skyddstillsyn som huvudpåföljd har från 2010, då antalet förekomster var som störst, till 2016 gått ned med 49 procent (från 3 025 till 1 550) i den gruppen. Antalet lagföringar med böter som huvudpåföljd har under de första

² Se avsnitt 6.4.

studerade åren gått upp kraftigt men har från 2012, då antalet förekomster var som störst, till 2016 gått ned med 23 procent (från 3 354 till 2 578).³

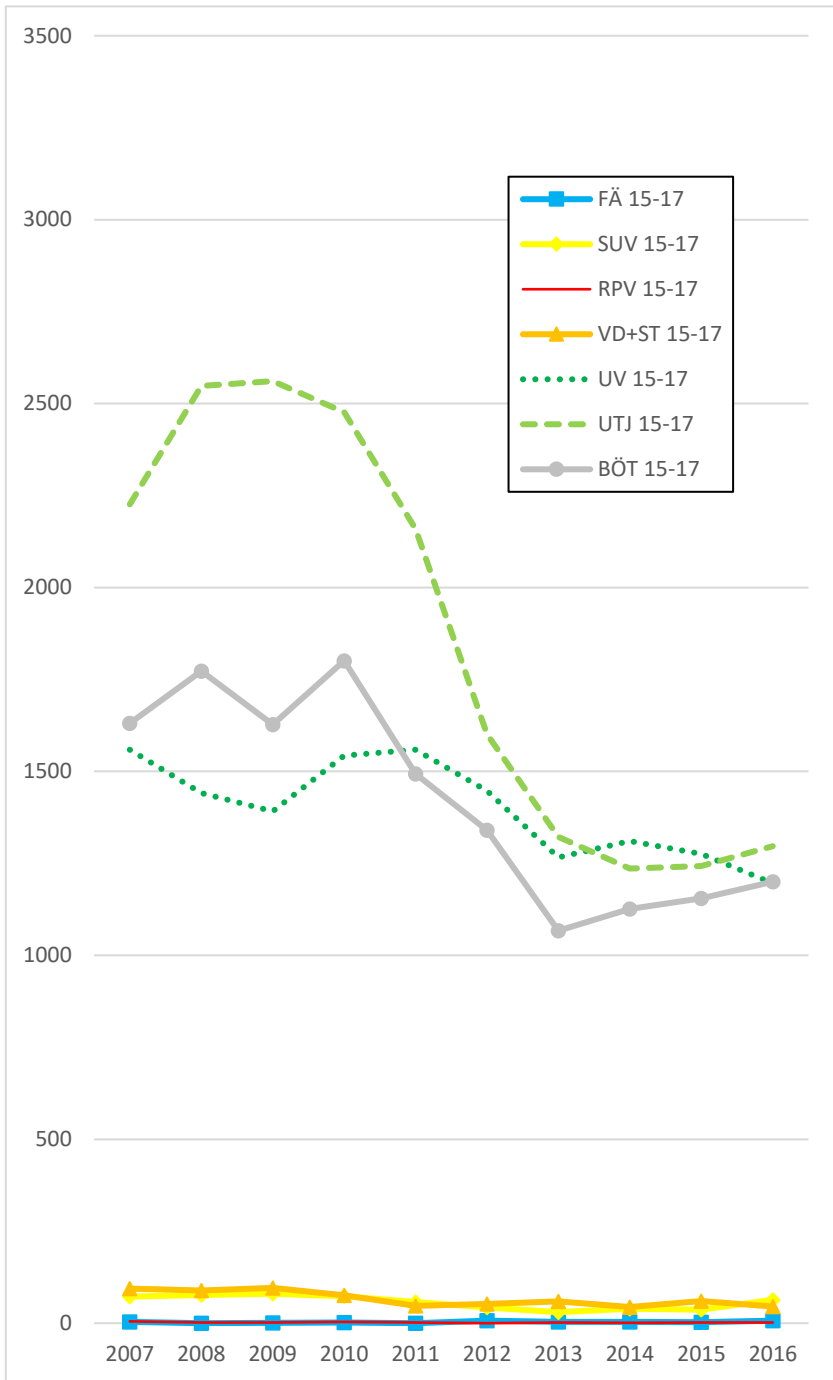
Av särskild relevans för våra överväganden är i vilken mån påföljder avsedda för vuxna tillämpas på lagöverträdare i åldern 15–17 år – som är barn i Barnkonventionens mening – och i vilken mån särskilda ungdomspåföljder, som i första hand är anpassade för lagöverträdare i åldern 15–17 år, tillämpas på myndiga lagöverträdare i åldern 18–20 år. I den delen kan vi konstatera följande. Antalet *fängelsestraff för lagöverträdare i åldern 15–17 år*, som endast undantagsvis ska dömas till fängelse, har under perioden varierat mellan 0 och 7. Antalet *18–20-åringar som har dömts till sluten ungdomsvård*, vilken påföljd i första hand är avsedd för yngre lagöverträdare, har under perioden varierat mellan 10 och 24. Vidare har antalet lagöverträdare i åldern 18–20 år som dömts till ungdomspåföljderna *ungdomsvård* och *ungdomstjänst* varierat mellan 142 och 213 respektive 142 och 359.

Utvecklingen över tid framgår av följande två diagram.⁴

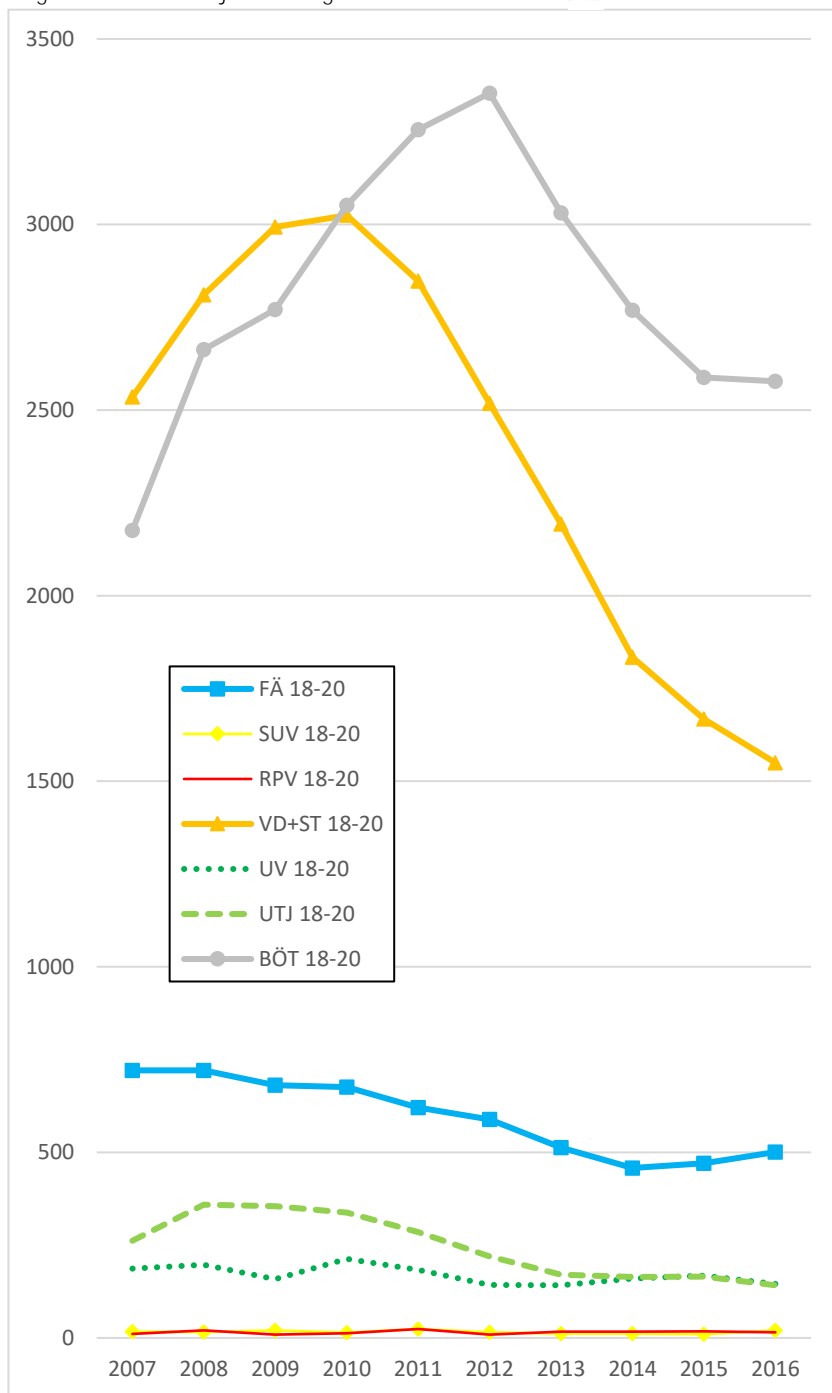
³ Brottsförebyggande rådets statistik över personer lagförda för brott, <https://www.bra.se/brott-och-statistik/kriminalstatistik/personer-lagforda-for-brott.html>, tabell 440 för år 2007–2016 (hämtad 2018-02-28).

⁴ FÅ = fängelse; SUV = sluten ungdomsvård; RPV = rättspsykiatrisk vård; VD+ST = villkorlig dom eller skyddstillsyn; UV = ungdomsvård; UTJ = ungdomstjänst; BÖT = böter. Med ålder avses åldern vid lagföringen. Det innebär exempelvis att en lagöverträdare som var 15 år vid brottet men som hinner fylla 16 år före lagföringen benämns 16-årig lagöverträdare i statistiken.

Figur 6.1 Påföljder för lagöverträdare i åldern 15–17 år



Figur 6.2 Påföljder för lagöverträdare i åldern 18–20 år



6.2.2 Särskilt om livstids fängelse

Vårt uppdrag är att avskaffa all särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år vid straffmätning och påföljdsval. Det innebär att förbudet i 29 kap. 7 § brottsbalken mot att döma lagöverträdare under 21 år till livstids fängelse ska avskaffas. I syfte att ta reda på hur många lagöverträdare som med dagens lagstiftning döms till en lindrigare påföljd än livstids fängelse men som kan förväntas dömas till livstids fängelse om förbudet slopas har vi hämtat in 2017 års statistik avseende lagföringar från Brottsförebyggande rådet.

Statistiken består av 10 423 tingsrättsdomar med påföljdsbeslut för kalenderår 2017, där den lagförda individen var 15–20 år vid datumet för domslutets huvudbrott och huvudbrottet har fängelse i straffskalan.

Av de 10 423 tingsrättsdomarna avser 25 domar huvudbrott med livstids fängelse i straffskalan. Huvudbrottet är *mord, försök till mord* eller *medhjälp till mord* i alla av dessa domar utom en, där huvudbrottet är *människorov*.

I 4 av de 25 domarna bestämdes påföljden till *rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning*. Ingen av dessa 4 domar har ändrats av någon överinstans såvitt gäller påföljdsart. Förbudet mot livstids fängelse för unga lagöverträdare har alltså inte aktualiserats i något av dessa mål. I de återstående 21 domarna bestämdes påföljden till *fängelse* (i 16 fall) eller *sluten ungdomsvård* (i 5 fall). Det är de 21 domarna på fängelse eller sluten ungdomsvård som vi har studerat närmare, genom att i förekommande fall begära in hovrättsdomar och granska domstolarnas resonemang och slutsatser.

Vi beskriver de från våra utgångspunkter mest centrala omständigheterna i de 21 domarna i bilaga 2.

Utifrån de 21 domarna kan sammanfattningsvis konstateras att domstolarna i ett par fall under 2017 har diskuterat straffvärden motsvarande livstids fängelse för tilltalade som begått brott i åldern 18–20 år i mål där påföljden har bestämts till fängelse på viss tid, även om hovrätten i ett av dessa fall bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 18 år i stället för livstid, samt att en domstol angett ett straffvärde på fängelse på livstid eller ”i vart fall” 18 år för en tilltalad som begått brott strax före 18 års ålder och som dömdes till sluten ungdomsvård. Av detta kan vi dra slutsatsen att i vart fall någon av de tilltalade som nämns i genomgången skulle ha riskerat livstidsstraff

om bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken inte skulle ha gällt lagöverträdare i åldern 18–20 år. Detta kan jämföras med att totalt tolv personer dömdes till livstids fängelse under 2017.⁵ Därtill bör beaktas att det i en departementspromemoria har föreslagits en utformning av straffbestämmelsen om mord som syftar till att åstadkomma en ökad användning av livstids fängelse. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.⁶ Om även en sådan ändring genomförs, kan livstidsstraffen för lagöverträdare i åldern 18–20 år antas öka med ytterligare några per år.

Bedömningar som dessa utgår från låga tal och bygger på uppskattningar. Det kan ändå konstateras att slopad s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 18–20 år kan förväntas leda till ytterligare livstidsdomar varje år. Med tanke på den långa verkställighetstiden skulle en sådan förändring, förutom den ökade ingripandegraden i förhållande till de dömda, leda till en påtaglig ökning av Kriminalvårdens kostnader, trots det låga antalet domar. Vi återkommer till de ekonomiska aspekterna av straffskärpningar i avsnitt 11.5.

6.3 Forskningsläget inom psykologin och neurologin

6.3.1 Förhållandet mellan straffrätten och de psykologiska och neurologiska vetenskaperna

Skälen för att döma ut lindrigare påföljder för unga lagöverträdare

Det finns flera skäl för att döma ut en lindrigare påföljd om lagöverträdaren var ung. Följande tre skäl brukar återkomma när grunderna för särbehandling av unga lagöverträdare diskuteras:⁷

1. Unga människor har typiskt sett en, relativt vuxna, *outvecklad ansvarsförmåga*. Förmågan till empati och självkontroll utvecklas successivt under uppväxten.
2. Unga är typiskt sett mer *psykologiskt känsliga för bestraffning* än vuxna.

⁵ Brottsförebyggande rådet, *Kriminalstatistik 2017. Personer lagförda för brott. Slutlig statistik*, 2018 s. 34.

⁶ Se Ds 2017:38.

⁷ Se Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 155 f.

3. Samhället bör visa tolerans för att *den unges mognadsprocess* med nödvändighet innefattar frigörelse från vuxna och experimenterande i olika hänseenden.

Empiriska faktorer, juridiska bedömningar och politiska ställningstaganden

De angivna skälen handlar om *empiriska faktorer* som studeras inom ramen för de psykologiska och neurologiska vetenskaperna. I vilken mån unga har en mer utvecklad ansvarsförmåga eller är mer psykologiskt känsliga för bestraffning än vuxna – och vid vilken ålder en person typiskt sett mognar i olika här relevanta avseenden – är alltså frågor i vilka vi är hänvisade till sakkunniga inom dessa båda områden. Svaren på dessa frågor finns inte i juridiken och kan inte heller besvaras genom politiska ställningstaganden. Att eventuella skillnader i ansvarsförmåga – om det empiriskt kan visas⁸ att sådana finns – ska påverka påföljdsbestämningen följer av den för straffrätten fundamentala skuldprincipen, enligt vilken påföljden inte bör vara strängare än vad som motsvarar måttet av skuld. Ju sämre förutsättningar den tilltalade hade att inse konsekvenserna av – eller omständigheterna i övrigt vid – sin gärning, desto lindrigare påföljd ska han eller hon dömas till.⁹ Samtidigt krävs på en mer konkret nivå politiska ställningstaganden och rättsliga tolkningar beträffande exempelvis hur stort genomslag en viss gradskillnad i skuld ska få på påföljdsbestämningen.

Har det psykologiska och neurologiska forskningsläget förändrats?

Av särskilt intresse för våra överväganden är var gränsen för straffrättslig särbehandling bör dras i termer av ålder. Vi har i avsnitt 3 redogjort för straffrättens historiska utveckling i Sverige. Av den redogö-

⁸ Uttryckssättet här är inte menat att kasta något tvivel över att det i det konkreta fallet är åklagaren som har bevisbördan i ett brottmål och som alltså måste bevisa varje ansvarsgrundande eller straffskärpande omständighet – och motbevisa eventuella påståenden om ansvarsbefriande eller strafflindrande omständigheter.

⁹ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 48 och 270–274.

relsen framgår att det redan när brottsbalken tillkom fanns bestämmelser om särbehandling av lagöverträdare till och med 20 års ålder och att möjligheterna till särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år utvidgades – eller förtydligades – genom en reform 1980. Vid 1989 års reform av påföljdssystemet kom de grundläggande tankarna till uttryck genom dels en bestämmelse i 29 kap. 7 § brottsbalken om att lindrigare straff ska mätas ut för lagöverträdare i åldern 15–20 år, dels en bestämmelse i 30 kap. 5 § brottsbalken enligt vilken det krävs synnerliga skäl eller särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldrarna 15–17 år respektive 18–20 år till fängelse.¹⁰

Frågan är då om det psykologiska eller neurologiska forskningsläget i dag är ett annat än det som motiverade särbehandling av lagöverträdare upp till och med 20 års ålder och låg till grund för de bestämmelser som infördes under andra hälften av 1900-talet.

I det närmast fortsatta redogörs för psykologiska och neurologiska forskningsrön som har publicerats i vetenskapliga artiklar under de senaste åren.

6.3.2 Psykologisk forskning

Hjärnan är fullt utvecklad först efter 20-årsåldern

Senare tids psykologiska forskning talar för att människor i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är mindre mogna än äldre människor i flera viktiga avseenden. De unga är mer benägna att underskatta grader av risk.¹¹ Vidare är unga, särskilt de mellan 18 och 21 år, mer benägna att söka spänning.¹² Människor i de sena tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år har också sämre förmåga till impulskontroll och förmåga att bedöma de framtida konsekvenserna av sitt handlande.¹³ Dessutom mognar människor tidigare med avseende på grundläggande kognitiva förmågor, som att minnas och

¹⁰ Se avsnitt 3.3.1, 3.4.2 respektive 3.5.

¹¹ T. Grisso m.fl., Juveniles' Competence to Stand Trial: A Comparison of Adolescents' and Adults' Capacities as Trial Defendants, 27 Law & Hum. Behav. 333–363 (2003).

¹² E. Cauffman m.fl., Age Differences in Affective Decision Making as Indexed by Performance in the Iowa Gambling Task, 46 Dev. Psychol. 193–207 (2010), L. Steinberg m.fl., Around the World, Adolescence is a Time of Heightened Sensation Seeking and Immature Self-Regulation, Dev. Sci. Advance online publication. doi: 10.1111/desc.12532 (2017).

¹³ L. Steinberg m.fl., Age Difference in Future Orientation and Delay Discounting, 80 Child Dev. 28–44 (2009), D. Albert m.fl., Age Difference in Sensation Seeking and Impulsivity as Indexed by Behavior and Self-Report: Evidence for a Dual Systems Model, 44 Dev. Psychol. 1764–1778 (2008).

att tänka logiskt, än med avseende på emotionella förmågor, inklusive förmågan att utöva självkontroll, att bedöma risker och jämföra konsekvenserna av ett handlande med konsekvenserna av ett alternativt handlande samt att stå emot påtryckningar från andra.

Förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder

En och samma individ kan alltså på en och samma gång vara intellektuellt mogen men socialt och emotionellt omogen.¹⁴ Sådana skillnader blir särskilt tydliga när ungdomar och unga vuxna fattar beslut i emotionellt laddade situationer.¹⁵ Studier som presenterades 2014 och 2015 har visat att kurvan för riskfyllt beslutsfattande stiger fram till en ålder mellan 19 och 21 år, varefter den sjunker igen.¹⁶ En senare studie, som presenterades 2017, har visat att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder.¹⁷

6.3.3 Neurologisk forskning

Hjärnans utveckling pågår fortfarande i 25-årsåldern

Det har tidigare varit känt att hjärnans grundläggande funktioner och strukturer, bl.a. sådana som styr förmågan till självkontroll, fortsätter att mogna under de sena tonåren. Senare tids forskning har visat att den processen pågår fram till en ålder mellan 20 och 30 år.¹⁸

¹⁴ L. Steinberg m.fl., Are Adolescents Less Mature Than Adults? Minors' Access to Abortion, the Juvenile Death Penalty, and the Alleged APA "Flip-Flop", 64 *Am. Psychologist* 583–594 (2009).

¹⁵ A. Cohen m.fl., When is an Adolescent an Adult? Assessing Cognitive Control in Emotional and Non-Emotional Contexts, 4 *Psychological Science* 549–562 (2016) och L. Steinberg m.fl., Are Adolescents Less Mature Than Adults? Minors' Access to Abortion, the Juvenile Death Penalty, and the Alleged APA "Flip-Flop", 64 *Am. Psychologist* 583–594 (2009).

¹⁶ B. Braams m.fl., Longitudinal Changes in Adolescent Risk-Trading: A Comprehensive Study of Neural Responses to Rewards, Pubertal Development and Risk Taking Behavior, 35 *J. of Neuroscience* 7226–7238 (2015) och E. Shulman & E. Cauffman, Deciding in the Dark: Age Differences in Intuitive Risk Judgment, 50 *Dev. Psychol.* 167–177 (2014).

¹⁷ L. Steinberg m.fl., Around the World, Adolescence is a Time of Heightened Sensation Seeking and Immature Self-regulation, *Dev. Sci.* (2017), DOI: 10.1111/desc.12532.

¹⁸ B. J. Casey m.fl., Imaging the Developing brain: What Have We Learned About Cognitive Development?, 9 *Trends In Cognitive Sci.* 104–110 (2005), N. Dosenbach m.fl., Prediction of Individual Brain Maturity Using fMRI, 329, *Sci.* 1358–1361 (2011), D. Fair m.fl., Functional Brain Networks Develop From a "Local to Distributed" Organization, 5 *PLOS Computational Biology* 1–14 (2009), A. Hedman m.fl., Human Brain Changes Across the Life Span: A

Den neurologiska forskningen efter millennieskiftet har visat att den huvudsakliga anledningen till människors psykologiska omognad i tonåren och de första åren efter att ha fyllt 20 år är skillnaden i utveckling av två viktiga system i hjärnan. Det s.k. socio-emotionella systemet – som gör att en individ söker spänning och bekräftelse/belöningar – utvecklas snabbt under puberteten och är högt aktivt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år ("in the early twenties"). Det s.k. kognitiva kontrollsystemet däremot – vilket styr förmågan till självkontroll, impulskontroll, framåtblickande, konsekvenstänkande (inklusive riskvärdering) och att motstå gruppptryck – undergår en tydlig utveckling ännu när individen är i 25-årsåldern ("in the mid-twenties"). Det är alltså först efter 20 års ålder som det kognitiva systemet "kommer ikapp".¹⁹

Skillnaderna kan förklaras medicinskt på följande sätt. Den främre delen av pannloben mognar redan i tonåren. Då är den s.k. synaptiska beskärningen huvudsakligen färdig, vilket innebär att onödiga kopplingar mellan neuroner har tagits bort och kommunikationen i hjärnan går snabbare. Kopplingarna mellan främre delen av pannloben och de områden i hjärnan som styr självkontroll m.m., däremot, mognar först i 25-årsåldern ("in the mid-twenties"). Det är först då som kopplingarna mellan neuroner har isolerats tillräckligt för att informationen ska kunna gå i full hastighet i hjärnan.²⁰

Review of 56 Longitudinal Magnetic Resonance Imaging Studies, 33 *Hum. Brain Mapping* 1987–2002 (2012), A. Pfefferbaum m.fl., Variation in Longitudinal Trajectories of Regional Brain Volumes of Healthy Men and Women (Ages 10 to 85 Years) Measures with Atlas-Based Parcellation of MRI, 65 *NeuroImage* 176–193 (2013), D. Simmons m.fl., Development Stages and Sex Differences of White Matter and Behavioral Development Through Adolescence: A Longitudinal Diffusion Tensor Imaging (DTI) Study, 92 *NeuroImage* 356–368 (2014), L. Somerville m.fl., A Time of Change: Behavioral and Neural Correlates of Adolescent Sensitivity to Appetitive and Aversive Environmental Cues, 72 *Brain & Cognition* 124–133 (2010).

¹⁹ B. J. Casey m.fl., The Storm and Stress of Adolescence: Insights from Human Imaging and Mouse Genetics, 52 *Dev. Psychol.* 225–235 (2010), L. Steinberg, A Social Neuroscience Perspective on Adolescent Risk-Taking, 28 *Dev. Rev.* 78–106 (2008), L. Van Leijenhorst m.fl., Adolescent Risky Decision-making: Neurocognitive Development of Reward and Control Regions, 51 *NeuroImage* 345–355 (2010), D. Albert & L. Steinberg, Judgment and Decision Making in Adolescence, 21 *J. of Res. on Adolescence* 211–224 (2011), S.-J. Blakemore & T. Robbins, Decision-Making in the Adolescent Brain, 15 *Nat. Neuroscience* 1184–1191 (2012).

²⁰ S.-J. Blakemore, Imaging Brain Development: The Adolescent Brain, 61 *NeuroImage* 397–406 (2012), R. Engle, The Teen Brain, 22(2) *Current Directions in Psychol. Sci.* (whole issue, 2013), M. Luciana (red.), *Adolescent Brain Development: Current Themes and Future Directions*, 72(2) *Brain & Cognition* (whole issue, 2010) och L. Steinberg, The Influence of Neuroscience on U.S. Supreme Court Decisions Involving Adolescents' Criminal Culpability, 14 *Nat. Rev. Neuroscience* 513–518 (2013).

Hjärnan hos en 20-åring fungerar som hos en 16–17-åring när individen utsätts för stress m.m.

I en studie som presenterades 2016 undersöktes impuls kontroll under emotionellt neutrala förhållanden respektive typiskt känslösväckande förhållanden hos tonåringar, unga vuxna i åldern 18–21 år och unga vuxna i 25-årsåldern ("mid-twenties adults"). Under emotionellt neutrala förhållanden var de unga vuxna i åldern 18–21 år lika förmögna som de i 25-årsåldern ("mid-twenties adults") att kontrollera sina impulser. Under typiskt känslösväckande förhållanden däremot var impuls beteendet och hjärnaktiviteten hos de i 18–21-årsåldern jämförbar med de värden som mättes upp hos tonåringarna. Hjärnan hos en 20-åring fungerar på ett liknande sätt som hos en 16- eller 17-åring när 20-åringen utsätts för stress, ilska, rädsla eller hot.²¹

Ungas hjärnor är mer formbara

Till det ovan sagda kommer att hjärnan är mer plastisk, dvs. formbar, under ungdomen, särskilt under de sena tonåren och de första åren efter att individen fyllt 20 år.²² Det är därför från neurologisk synpunkt svårt att förutse framtida kriminalitet utifrån antisocialt beteende i denna ålder.²³ Vissa studier har visat att en mycket hög andel av de som begått allvarliga brott i ungdomen "växer ur" kriminaliteten.²⁴ De flesta ungdomar som begår brott gör alltså detta under en kortare period för att därefter leva ett välanpassat liv. Ungdomsbrottsligheten kan med andra ord, i enlighet med vad som har uttalats i en kunskapssammanställning av Brottsförebyggande rådet, beskrivas som *episodisk* till sin karaktär.²⁵

²¹ A. Cochen m.fl., When is an Adolescent an Adult? Assessing Cognitive Control in Emotional and Non-Emotional Contexts, 4 Psychol. Sci. 549–562 (2016).

²² L. Steinberg, Age of Opportunity: Lessons from the New Science of Adolescence (2014).

²³ T. Moffitt, Life-Course Persistent Versus Adolescent-Limited Antisocial Behavior, 3(2) Dev. & Psychopathology (2016).

²⁴ K. Monahan m.fl., Psychosocial (im)maturity from Adolescence to Early Adulthood: Distinguishing Between Adolescence-Limited and Persistent Antisocial Behavior, 25 Dev. & Psychopathology 1093–1105 (2013), E. Mulvey m.fl., Trajectories of Desistance and Continuity in Antisocial Behavior Following Court Adjudication Among Serious Adolescent Offenders, 32 Dev. & Psychopathology 453–475 (2010).

²⁵ Se Annika Eriksson, Brottsförebyggande rådet, *Särbehandling av lagöverträdare 18–20 år. En kunskapssammanställning* (rapport till Påföljdsutredningen), 2012 s. 13–15 och 24 f.

6.4 Ungdomsbrottslighetens utveckling

6.4.1 Antalet unga som misstänks och lagförs för brott har gått ned

Som en bakgrund till våra överväganden i senare avsnitt har vi undersökt brottslighetens utveckling bland unga lagöverträdare. Brottsförebyggande rådet redovisar statistik avseende bl.a. *misstänkta personer* i olika åldersgrupper. Med misstänkt person avses en straffmyndig person som av polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet har misstänkts för brott, med som lägst misstankegraden skäligen misstänkt, och där det under redovisningsåret har fattats ett beslut som innebär att handläggningen av brottsmisstanken är avslutad. Vid en granskning av den statistiken för åren 2007–2016 kan konstateras att antalet misstänkta personer har gått ned när det gäller såväl gruppen 15–17-åringar som gruppen 18–20-åringar. Statistiken innehåller också uppgifter om *personer med lagföringsbeslut*. Med det begreppet avses en straffmyndig person som av polis, åklagare eller annan brottsutredande myndighet har misstänkts för brott, med som lägst misstankegraden skäligen misstänkt, och där ett lagföringsbeslut – med vilket ska förstås beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller meddela åtalsunderlåtelse/straffvarning – har fattats under redovisningsåret. Även antalet personer med lagföringsbeslut har gått ned under den angivna perioden, när det gäller såväl gruppen 15–17-åringar som gruppen 18–20-åringar.²⁶

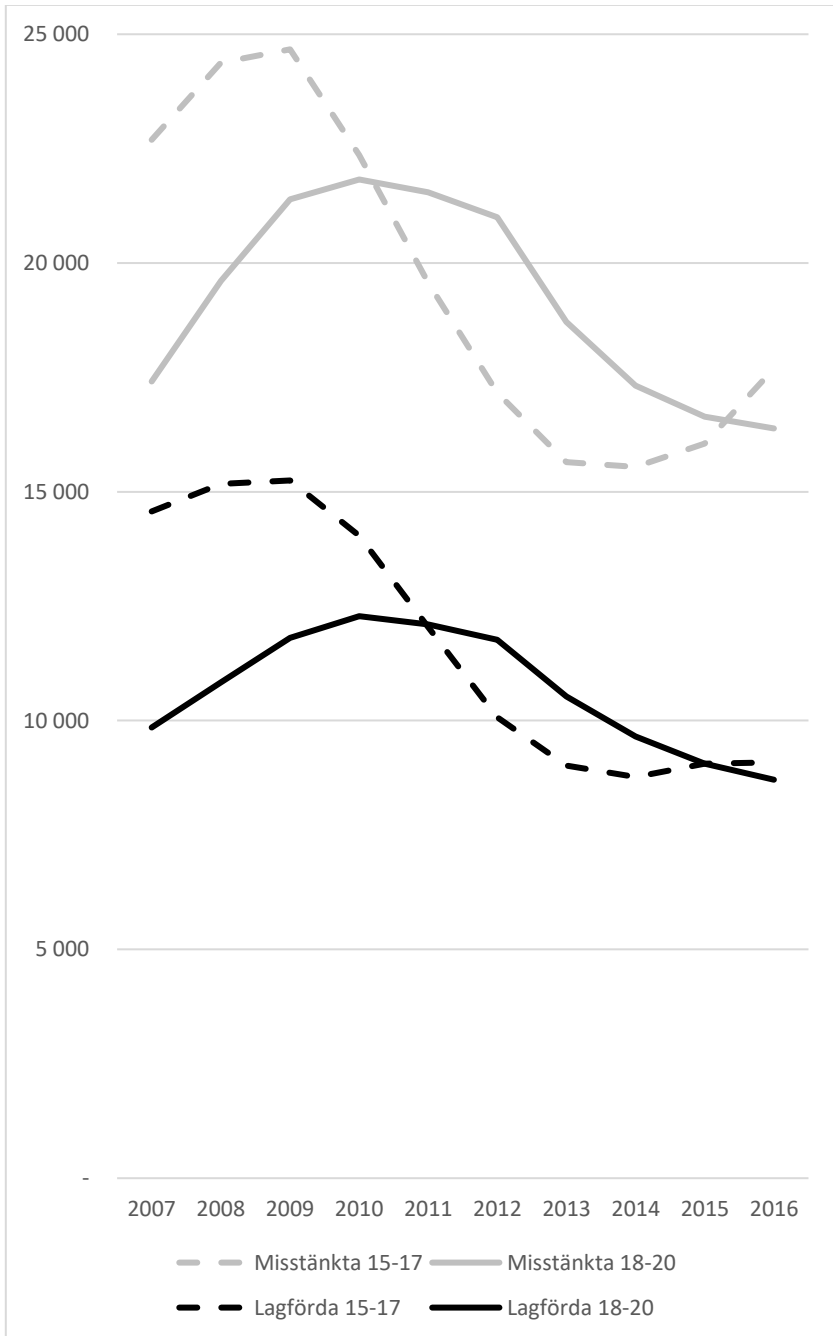
En övergripande minskning av antalet misstänka och lagförda ungdomar har skett inom båda åldersgrupperna när 2007 jämförs med 2016. Nedgången blir mer påtaglig om förändringen studeras från 2009 respektive 2010 eftersom antalet misstänka och lagförda ökade under de två respektive tre första åren av jämförelsen. Det kan samtidigt konstateras att antalet misstänkta i åldern 15–17 år har ökat något under perioden 2014–2016. Ökningen av antalet av dessa som också har lagförts har dock varit endast 3,6 procent under dessa två år (från 8 768 till 9 087).

Det går alltså inte att urskilja någon påtaglig kvantitativ ökning av ungdomsbrottsligheten, i termer av misstänkta och lagförda, under de senaste åren. Den övergripande trenden, utifrån dessa uppgifter, är i stället att ungdomsbrottsligheten minskar över tid.

Förändringen över tid framgår av följande diagram.

²⁶ Brottsförebyggande rådets statistik över misstänkta personer, <https://www.bra.se/brott-och-statistik/kriminalstatistik/misstankta-personer.html>, tabell 230bLa.

Figur 6.3 Antalet misstänkta och lagförda i åldrarna 15–17 år respektive 18–20 år



6.4.2 Minskat antal lagförda i de flesta kategorier av brottstyper

Vi har i avsnitt 6.4.1 angett att antalet unga som lagförs för brott har gått ned under åren 2007–2016. Frågan är då om nedgången är generell eller om utvecklingen har varit avvikande när det gäller någon kategori eller några kategorier av brott.

För de två åldersgrupperna 15–17 år och 18–20 år har vi granskat utvecklingen av antalet lagförda personer²⁷ inom kategorierna

- brott mot person,
- brott mot förmögenhet,
- brott mot allmänheten,
- brott mot staten och
- brott mot specialstraffrättsliga författningar.

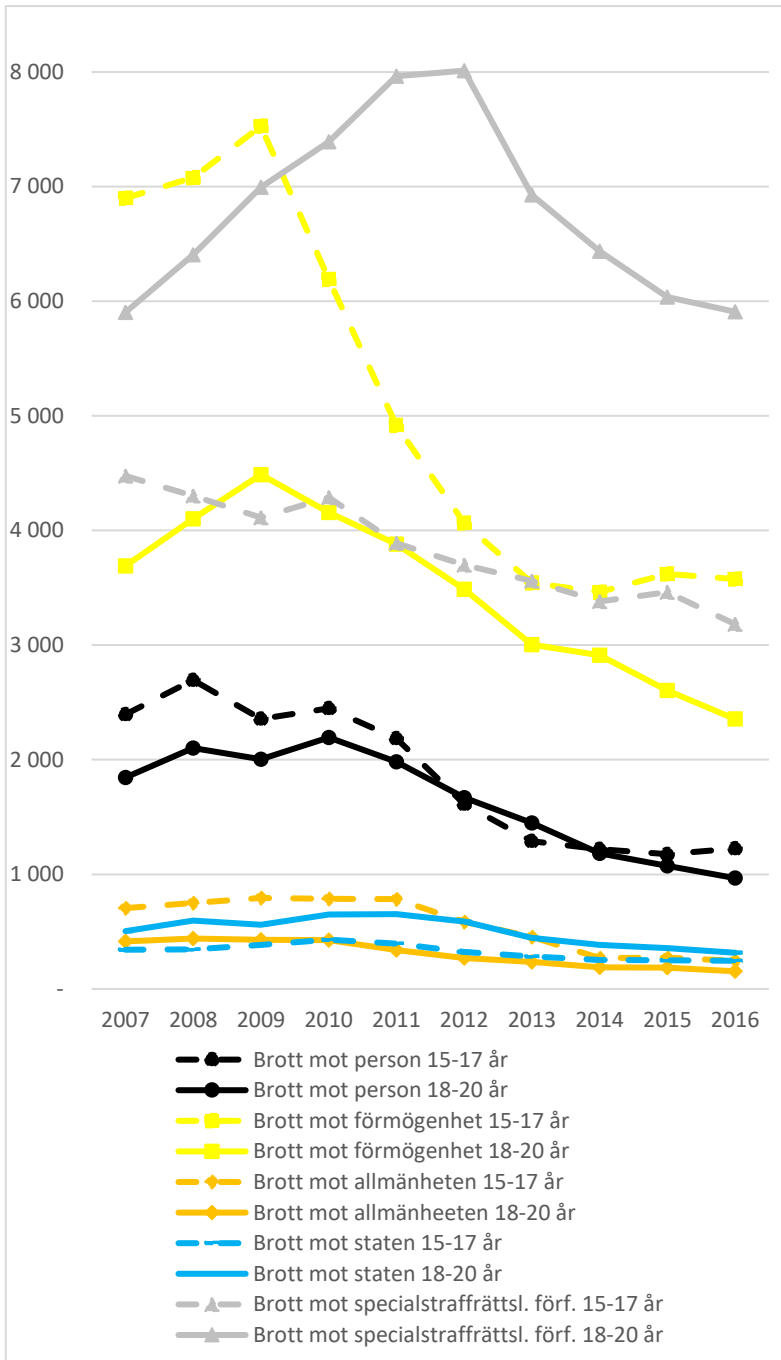
Vid denna undersökning har vi kunnat konstatera att minskningen av antalet lagförda gäller inom de flesta av de angivna kategorierna av brottstyper. Ett undantag är kategorin brott mot specialstraffrättsliga författningar och åldersgruppen 18–20 år. Här har det inte skett en minskning under perioden 2007–2016 utan antalet lagförda ligger på samma nivå 2016 på som 2007.

Förändringen över tid framgår av följande diagram.²⁸

²⁷ Uppgifterna kommer från Brottsförebyggande rådets lagföringsstatistik, tabell 450La för respektive år. I statistiken redovisas antalet individer i olika åldrar som lagförts för olika typer av brott (huvudbrottet i lagföringen) genom fällande dom, godkänt strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

²⁸ Med ålder avses åldern vid lagföringen. Det innebär exempelvis att en lagöverträdare som var 15 år vid brottet men som hinner fylla 16 år före lagföringen benämns 16-årig lagöverträdare i statistiken.

Figur 6.4 Lagförda avseende olika kategorier av brott



6.4.3 Har ungdomars brottslighet blivit grövre?

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

Redovisningen i avsnitt 6.4.2 av förändringen av antalet lagförda ungdomar inom olika kategorier av brott kan ge viss ledning när det gäller frågan om ungdomars brottslighet har blivit grövre. Av den statistiken har vi kunnat konstatera exempelvis att antalet ungdomar som lagförts för brott mot person har minskat under åren 2007–2016. För att få ett mer detaljerat svar på frågan om ungdomars brottslighet har blivit grövre måste dock de konkreta brottens svårhet bedömas. Det kan ske exempelvis genom att se till förändringen över tid av ungas förekomst när det gäller enskilda allvarliga brottstyper.

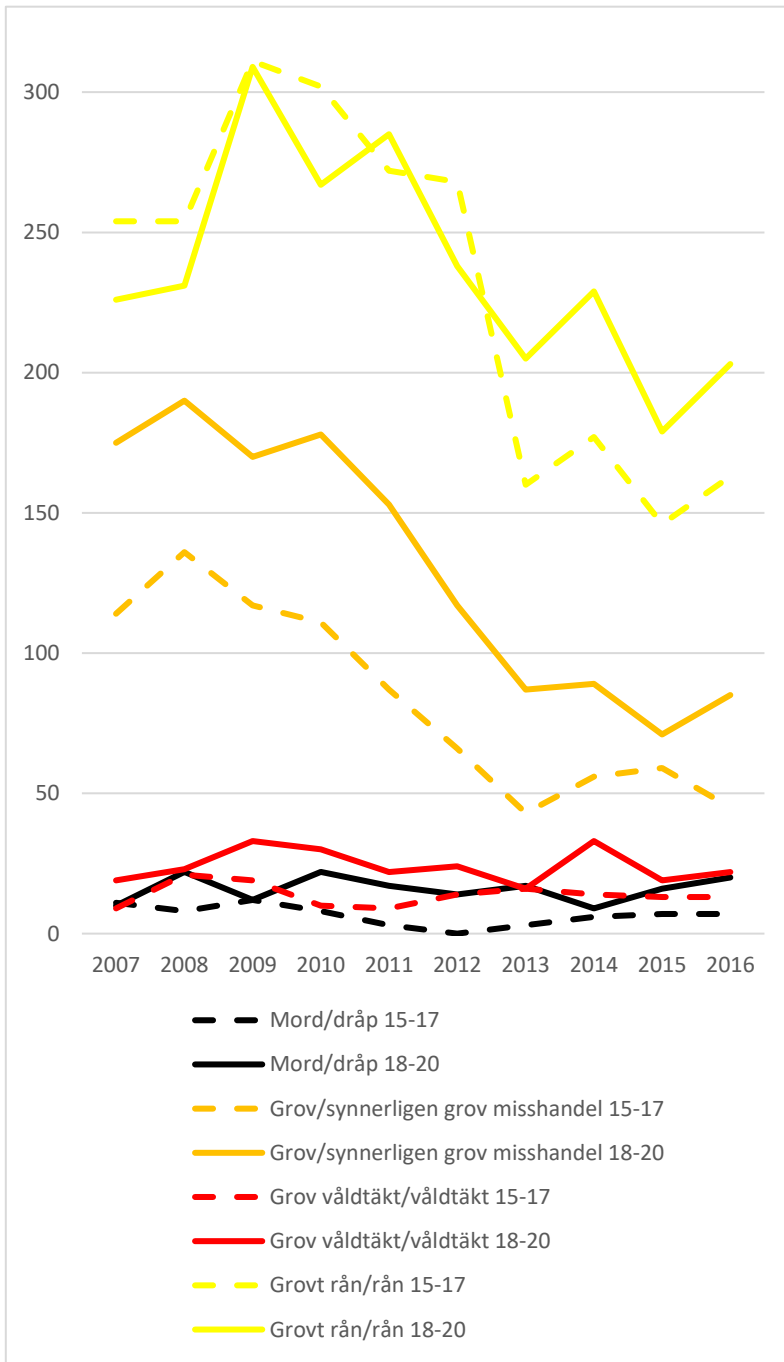
Vi har studerat antalet ungdomar som lagförts för några av de allvarligaste brottstyperna under åren 2007–2016. Det gäller

- mord och dråp,
- synnerligen grov misshandel och grov misshandel,
- grov våldtäkt och våldtäkt,
- grovt rån och rån.

Förändringen över tid framgår av följande diagram.²⁹

²⁹ Med ålder avses åldern vid lagföringen. Det innebär exempelvis att en lagöverträdare som var 15 år vid brottet men som hinner fylla 16 år före lagföringen benämns 16-årig lagöverträdare i statistiken.

Figur 6.5 Vissa allvarliga brottstyper



Den övergripande iakttagelsen, utifrån de nu presenterade uppgifterna, är att ungdomsbrottsligheten har gått ned under åren 2007–2016 även när det gäller summan av antalet brott inom de nämnda allvarliga brottstyperna. Mer specifikt kan följande konstateras. Antalet 15–17-åringar och 18–20-åringar som lagförts för *synnerligen grov misshandel* eller *grov misshandel* har minskat med 61 procent (från 114 till 45) respektive 51 procent (från 175 till 85). Antalet som lagförts för *grovt rån* eller *rån* har minskat med 36 procent (från 254 till 163) respektive 10 procent (från 226 till 203). Avseende nämnda brottstyper rör det sig alltså genomgående om minskningar av den lagförda delen av brottsligheten.

När det gäller de allra mest allvarliga brottstyperna är antalet lagförda förhållandevis lågt. Antalet lagförda varierar dessutom från år till år utan att det går att skönja någon tydlig utvecklingstrend i ökande eller minskande riktning. För 15–17-åringarnas del har antalet som lagförts för *grov våldtäkt* eller *våldtäkt* varierat mellan som minst 9 personer (2007 och 2011) och som mest 21 personer (2008). Motsvarande antal för 18–20-åringarnas del är som minst 16 personer (2013) och som mest 33 personer (2009 och 2014). Antalet som lagförts för *mord* eller *dråp* har för 15–17-åringarnas del varierat mellan som minst 0 (2012) och som mest 12 (2009). Motsvarande antal för 18–20-åringarnas del är som minst 9 (2014) och som mest 22 (2008 och 2010).

Eftersom det i fråga om de mest allvarliga brottstyperna rör sig om små tal och det finns stora variationer från år till år är det vanskligt att jämföra siffror avseende enskilda år vid en bedömning av eventuella utvecklingstendenser. Det kan vara lämpligt att i stället slå ihop flera år för att få fram ett *genomsnittligt* antal lagföringar för exempelvis perioderna 2007–2011 respektive 2012–2016. Som framgår av tabellen nedan visar en sådan analys att det inte finns någon tendens till en ökning mellan dessa två perioder.

Tabell 6.1 Genomsnittligt antal lagförda personer per år (avrundat till heltal)

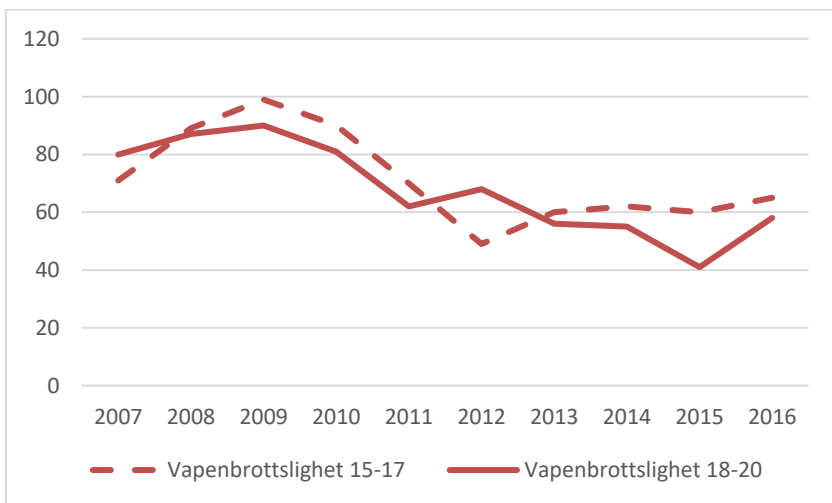
	2007–2011	2012–2016
Mord/dråp 15–17	8	5
Mord/dråp 18–20	17	15
Grov våldtäkt/våldtäkt 15–17	14	14
Grov våldtäkt/våldtäkt 18–20	25	23

Vapenbrottslighet

Utöver de nyss nämnda brottstyperna, som vi har betraktat som särskilt allvarliga, kan det vara av intresse att studera utvecklingen över tid när det kommer till lagföringar av unga för *vapenbrottslighet*, bl.a. eftersom sådan typ av brottslighet i vissa fall kan kopplas till organiserad brottslighet.

Även i denna del kan vi, utifrån följande diagram, konstatera att den övergripande trenden är att brottsligheten går ned.³⁰

Figur 6.6 Vapenbrottslighet



³⁰ Med ålder avses åldern vid lagföringen. Det innebär exempelvis att en lagöverträdare som var 15 år vid brottet men som hinner fylla 16 år före lagföringen benämns 16-årig lagöverträdare i statistiken.

Antalet 15–17-åringar och 18–20-åringar som lagförts för vapenbrottslighet har under perioden minskat med 8 procent (från 71 till 65) respektive 28 procent (från 80 till 58).

Vid tolkningen av uppgifterna bör beaktas att olika former av vapenbrottslighet (olika brottstyper) redovisas samlat under etiketten ”Vapenlag/förordning” i den allmänna kriminalstatistiken. Statistiken avser alltså summan av mer allvarliga och mindre allvarliga brott.³¹

6.4.4 Andra undersökningar visar samma mönster

Förändringarna av *misstänkta och lagförda* unga lagöverträdare under åren 2007–2016 talar för att ungdomsbrottsligheten minskar snarare än att den ökar. Denna trend framgår även när undersökningen avgränsas till klasser av särskilt allvarliga brottstyper. Frågan är då om denna statistik ger en fullständig bild av ungdomsbrottslighetens utveckling. Förändringarna över tid skulle exempelvis kunna förklaras av rättsväsendets varierande effektivitet när det gäller att upptäcka brott och lagföra gärningspersoner. Sannolikheten för att rättsväsendet ska upptäcka brott är i sin tur delvis kopplad till målsägandes och vittnens benägenhet att anmäla brott. För vissa klasser av brott kan anmälningsbenägenheten ha stor påverkan på den registrerade brottsligheten. Av dessa anledningar har vi beaktat också resultatet av andra undersökningar än de som tar sikte på statistik avseende misstänka och lagförda personer.

Ett sätt att mäta brottslighetens förändring över tid är att genomföra *enkätundersökningar*, i vilka de tillfrågade personerna (exempelvis ungdomar i ett visst åldersspann) får svara på frågor om i vilken utsträckning de har varit offer för brott och/eller själva begått brott. Här kan särskilt pekas på Brottsförebyggande rådets årliga nationella brottsoffer- och trygghetsundersökning, Nationella trygghetsundersökningen, samt en upprepad riksrepresentativ självrapportstudie bland ungdomar i årskurs 9. Viktiga kompletterande källor till kunskapen om våldsbrotten är *dödsorsaksstatistiken* och annan *statistik från sjukvården*.

³¹ Brott mot den s.k. knivlagen redovisas emellertid särskilt och ingår inte i statistiken avseende brott mot ”Vapenlag/förordning”.

Niondeklassarnas *självrapporterade brottsbelastning* kan följas från 1995 och enligt dessa uppgifter har andelen ungdomar som deltagit i brott minskat tydligt sedan enkätundersökningarna började genomföras. Denna utveckling gäller såväl pojkar som flickor. Svaren på i vilken utsträckning niondeklassarna har *utsatts för brott* talar tydligt för att även brottsligheten mot personer i denna åldersgrupp har gått ned sedan mitten av 1990-talet. Den nedåtgående trenden får stöd även av *Nationella trygghetsundersökningens uppgifter* om förändringen sedan 2005 av i vilken utsträckning 16–24-åringar har uppgett att de hade utsatts för misshandel respektive så pass grovt våld att de hade behövt uppsöka någon form av sjukvård (inklusive tandläkare). Nedgången märks också i sjukhusens statistik över ungdomar som skrivits in för slutenvård på grund av våldsskador. Den sammantagna bilden av kriminalstatistiken avseende misstänka och lagförda personer och de kompletterande typer av undersökningar som har beskrivits i detta delavsnitt är alltså att den i samhällsdebatten vanligt förekommande beskrivningen av en ökande ungdomsbrottslighet är svår att bekräfta. Tillgängliga data talar i stället för att ungdomsbrottsligheten har minskat.³²

6.5 Slutsatser utifrån vår genomgång av statistik och forskningsresultat

Vi har i detta avsnitt beskrivit tillämpningen av påföljder för unga lagöverträdare (avsnitt 6.2), moderna psykologiska och neurologiska forskningsrön av relevans för våra överväganden (avsnitt 6.3) samt ungdomsbrottslighetens utveckling under senare tid (avsnitt 6.4).

När det till att börja med gäller *tillämpningen av påföljder för unga lagöverträdare* kan vi konstatera att domstolarna i viss utsträckning tillämpar påföljder i första hand avsedda för omyndiga lagöverträdare på lagöverträdare som har fyllt 18 år. Vidare förekommer det att lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till påföljder i första hand avsedda för vuxna lagöverträdare. Det rör sig inte om höga andelar, i termer

³² Felipe Estrada, "Ungdomar och kriminalitet" i Thomas Johansson och Emma Sorbring (red.), *Barn- och ungdomsvetenskap*, 2018 s. 558–576. Utredningen har också tagit del av uppdaterad statistik i Felipe Estrada, "Youth and Crime in Sweden", manuskript till en kommande antologi, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, 2018. Se även David Shannon och Sven Granath, *Brottsförebyggande rådet, "Ungdomsbrottslighetens utveckling sedan mitten av 1990-talet"*, promemoria som intagits som bilaga 11 till Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34 band 4 s. 293–343).

av procent, men statistiken talar för att domstolarna i undantags-situationer finner anledning till vad man skulle kunna kalla för en korsvis tillämpning av de två tänkta blocken ”vuxenpåföljder” och ”ungdomspåföljder”. Vi återkommer till dessa frågeställningar i avsnitt 9.2.

Utifrån den moderna *psykologiska forskningen* går det sammanfattningsvis att dra slutsatsen att människor uppnår social och emotionell mognad först i 19–21-årsåldern och att förmågan till självkontroll är fullt utvecklad först mellan 23 och 25 års ålder. Den *neurologiska forskningen* – som ger stöd åt de psykologiska forskningsresultaten – talar för att hjärnan är fullt utvecklad först i 25-årsåldern. Vi kan mot bakgrund av detta konstatera att en sänkning av den nuvarande svenska 21-årsgränsen för straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare inte kan motiveras av modern psykologisk eller neurologisk forskning. De forskningsresultat som har presenterats efter det senaste millennieskiftet talar för att gränsen snarare borde gå vid en något högre ålder. Detta faktum har under tiden för vårt utredningsuppdrag noterats i svensk straffrättsvetenskaplig forskning.³³

När det kommer till *ungdomsbrottslighetens utveckling* konstaterar utredningen att tillgänglig statistik talar för att ungdomsbrottsligheten minskar och att den trenden – i huvudsak – gäller även när enskilda allvarliga brottstyper eller klasser av brottstyper studeras. Även om man – i motsats till vad vi har uttalat som vår utgångspunkt i avsnitt 7.2 – skulle utgå från att strängare påföljder skulle kunna förväntas leda till en effektiv generell minskning av brottsligheten (s.k. allmänprevention) eller anta att strängare påföljder skulle kunna bidra till att ”hålla kriminella borta från gatorna” (s.k. individualprevention), skulle den tillgängliga statistiken alltså inte kunna tolkas på så sätt att det finns ett behov av strängare påföljder.³⁴

Sammantaget innebär utredningens konstateranden i detta avsnitt att det inte finns något empiriskt, eller erfarenhetsbaserat, stöd för skärpta påföljder för unga lagöverträdare.

Enligt vad vi har uttalat i avsnitt 2.1 och 6.1 är det vårt uppdrag att föreslå skärpta påföljder för lagöverträdare i åldern 18–20 år. När det gäller lagöverträdare i åldern 15–17 år finns det dock ett utrymme

³³ Se Axel Holmgren, ”Om den s.k. ungdomsreduktionen” i SvJT 2018 s. 343.

³⁴ Vi har i avsnitt 7.2 angett att det vore förhastat att utgå från att strängare påföljder på ett effektivt sätt minskar brottsligheten.

för utredningen att beakta forskningsresultat inom psykologi och neurologi samt de synpunkter som framförts av kriminologer enligt vad vi har redovisat i detta avsnitt.

7 Utgångspunkter för en reform

7.1 Inledning

I det här avsnittet redogör vi för de allmänna utgångspunkterna för våra överväganden och förslag. Först behandlar vi kortfattat de bestraffningsideologiska grunderna för påföljdssystemet. Därefter tar vi upp andra utgångspunkter som vi anser bör gälla för våra överväganden. Avsnittet innehåller en beskrivning av vissa av de principer som ligger till grund för det moderna straffrättsliga synsättet på påföljdsbestämning.

Vårt huvudsakliga uppdrag, enligt direktiven, är att överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år i syfte att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare. En annan del av uppdraget är att analysera konsekvenserna av en sådan ordning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och mot den bakgrunden överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna ske samt bedöma behovet av följdändringar. I fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år har vi alltså fått ett tydligt uppdrag att föreslå en generell straffskärpning medan det är en öppen fråga – som måste övervägas noga – om förändringar behövs och i så fall vilka ändringar som är lämpliga i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år.¹

Ambitionen med de utgångspunkter som anges i detta avsnitt är att våra förslag ska kunna utformas med beaktande av den inriktning för utredningens överväganden som anges i direktiven samtidigt som förslagen i största möjliga utsträckning ska vara förenliga med såväl grundläggande straffrättsliga principer som de kriminologiska konstateranden som har kommit till uttryck bl.a. i tidigare utredningar

¹ Se avsnitt 2.1.

under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet. Avslutningsvis för vi en diskussion om en möjlig väg framåt, inom de ramar som direktiven ger.

7.2 Allmänna utgångspunkter i fråga om straffsystemet

7.2.1 Påföljdssystemets ideologiska grunder

Frågor om straffsystemets – inklusive påföljdssystemets – grunder har varit föremål för omfattande diskussion. Straffsystemets övergripande ändamål anses numera vara att bidra till att människor väljer att följa de normer som samhället har ställt upp och som har ansetts så viktiga att kriminalisering är ett nödvändigt medel. Systemets syfte anses alltså vara att påverka människor att inte begå av samhället oönskade typer av gärningar.²

När det gäller grunderna för hur påföljder bör bestämmas kan konstateras att dagens påföljdssystem – huvudsakligen – bygger på tankar om att den som döms för ett brott ska få en påföljd vars stränghet ska bestämmas utifrån *brottets svårhet* (en annan benämning är *brottets allvar*). Med brottets svårhet avses samhällets syn på hur förkastlig den av samhället oönskade gärningen är. Påföljdens stränghet värderas i termer av vilket obehag eller lidande den innebär för den dömda, exempelvis i form av frihetsberövande (fängelse eller sluten ungdomsvård) eller ekonomisk skada (böter).

Med *rättvisa* kan förstås olika saker. Ett begrepp som rättvisa måste därför preciseras för att kunna läggas till grund för en diskussion. Den grundläggande tanken bakom det moderna påföljdssystemet är att påföljden ska vara rättvis sett till vad gärningspersonen har gjort sig *förtjänt* av genom brottet eller brottsligheten. Det handlar alltså om ett rättvisebegrepp som är tillbakablickande (retrospektivt) genom att det i första hand är den historiska faktorn brottets svårhet – och inte exempelvis gärningspersonens *behov* av behandling eller uppskattade förbättringspotential vid tidpunkten för domen – som bestämmer påföljden.

² Se avsnitt 3.1.

Även om syftet med straffsystemet är att avskräcka människor från att begå av samhället oönskade gärningar anses inte s.k. allmänpreventiva resonemang ha bäring när det gäller frågan om hur påföljden ska bestämmas. En förklaring till detta är att gärningspersonen – om intresset av att avskräcka andra från att begå brott skulle användas som skäl för att skärpa påföljden – skulle användas bara som ett medel för att avhålla andra från att begå brott. Utöver detta kan nämnas att det har visat sig att ändringar av straffnivåerna inte leder till någon tydligt minskad brottslighet på något övergripande plan.

Vid sidan av ett rättvisebegrepp som betonar vad den tilltalade har gjort sig förtjänt av genom brottet förekommer även i den moderna diskussionen s.k. individualpreventiva resonemang, som handlar om att påföljden bör bestämmas så att den i så stor utsträckning som möjligt avhåller den tilltalade från fortsatt brottslighet. Individualprevention diskuteras dock numera framför allt i fråga om val mellan påföljder som anses ligga på samma, eller ungefär samma, nivå av ingripande, exempelvis villkorlig dom och skyddstillsyn, samt i fråga om verkställighet av påföljder.

När det gäller ungdomspåföljdernas innehåll och verkställighet finns det visserligen tydliga spår av individualpreventiva överväganden. Samtidigt anses det viktigt även i fråga om unga lagöverträdare att påföljden motsvarar brottets svårhet.

En anledning till att tankar om individualprevention inte bör styra påföljdens stränghet är att det saknas tillräckligt vetenskapligt stöd för att det genom påföljder för brott går att effektivt avhålla gärningspersoner från fortsatt brottslighet. I fråga om frihetsberövande påföljder, som exempelvis fängelse, finns det forskning som talar för att återfallsrisken i stället *ökar* i takt med frihetsberövandets längd. Detta fenomen har beskrivits särskilt i fråga om unga lagöverträdare.³ Till det nu sagda kommer att påföljder som skulle bestämmas utifrån individualpreventiva överväganden i vissa fall skulle komma att stå i uppenbar disproportion i förhållande till brottets svårhet. Med ett renodlat individualpreventivt resonemang skulle exempelvis en notorisk snattare behöva frihetsberövas under lång tid medan den som mördad under extraordinära förhållanden som inte kan befaras uppstå igen skulle kunna släppas fri omedelbart.

³ Se t.ex. genomgången av kriminologisk forskning i Annika Eriksson, Brottsförebyggande rådet, *Särbehandling av lagöverträdare 18–20 år. En kunskapssammanställning* (rapport till Påföljdsutredningen), 2012 s. 15–20.

Påföljdssystemet bygger alltså på ett resonemang om att påföljden ska vara så sträng som gärningspersonen förtjänar, sett till brottets svårhet, även om det finns visst utrymme för individualpreventiva tankar framför allt när det gäller påföljdernas verkställighet. Utöver detta brukar nämnas att påföljderna ska vara humana och att påföljdssystemet ska präglas av tolerans, bl.a. i förhållande till tidigare ostraffade samt unga lagöverträdare. En utgångspunkt för våra överväganden är därför att påföljdssystemets närmare innehåll ska utformas dels så att påföljderna är rättvisa sett till vad gärningspersonerna förtjänar, dels så att påföljderna inte bestäms utifrån förhoppningar om att kunna åstadkomma några betydande förändringar av brottsnivåerna.

7.2.2 Rationalitet och straffrätt

Straffrätt handlar i grunden om statens utövande av sitt våldsmonopol. Staten har tagit på sig uppgiften att tillse att ordning och säkerhet råder och medborgarna anses i gengäld acceptera eller underkasta sig att staten har den exklusiva rätten – och en skyldighet – att straffa den som begår vissa i lag definierade gärningar. Straffrätt handlar alltså om att staten – enligt fastställda regler – tillfogar den som har begått brott någonting ont, exempelvis genom att frånta honom eller henne pengar (bötesstraff) eller genom ett frihetsberövande (fängelsestraff).

Det kan konstateras att straffsystemet – och särskilt straffen böter och fängelse – orsakar bl.a. samma slags skador som det är till för att motverka (den dömdes ekonomiska förlust respektive den dömdes inskränkta frihet). Hur kan då statens bestraffning av enskilda rättfärdigas? Ett vanligt svar på den frågan är att straffsystemets avskräckande effekt bidrar till att minska av samhället oönskade beteenden. Den bärande tanken är i så fall – dvs. under förutsättning att straffsystemets existens motiveras med hänvisning till *konsekvensskäl* – att summan av skada, kränkning och fara genom oönskade gärningar är lägre med ett straffsystem än om vi inte skulle ha något sådant system.

Straffsystemet innebär alltså att staten tillfogar enskilda någonting ont – syftet är ju att *bestraffa* – samtidigt som alternativet att inte ha ett straffsystem får anses vara ännu värre. Förekomsten av ett straffsystem skulle därmed kunna beskrivas som det minst dåliga alternativet.

Med tanke på straffsystemets natur måste mycket höga krav ställas på dess utformning – och på att rationell argumentation ligger till grund för lagstiftningen. Som vi har angett i avsnitt 3.1.1 kan argumentationen innefatta olika typer av skäl på straffsystemets tre olika nivåer: (1) *kriminalisering*, (2) *utdömande av påföljd* och (3) *verkställighet av påföljd*.⁴

Enligt principen om *ultima ratio* gäller att kriminalisering ska tillgripas av lagstiftaren i sista hand, om det inte går att avvärja det oönskade beteendet med mindre ingripande medel. För kriminalisering krävs också att en sådan kan antas vara *effektiv*. Även om kriminalisering framstår som den enda återstående utvägen, bör kriminalisering inte tillgripas om det inte kan antas att ett straffbeläggande av gärningen på ett effektivt sätt kommer att kunna motverka den aktuella klassen av gärningar. Principen om *ultima ratio* och kravet på effektivitet kan sägas vara en del av en mer omfattande (framåtblickande) *proportionalitetsprincip*, enligt vilken kriminalisering ska tillgripas endast om en sådan åtgärd står i proportion i förhållande till målet att motverka ett visst oönskat beteende.

Det kan här inskjutas att Åklagarutredningen lade fram följande förslag till kriterier för kriminalisering 1992 i sitt betänkande *Ett reformerat åklagarväsende*.⁵ Regeringen och riksdagen ställde sig bakom förslaget i allt väsentligt.⁶

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

⁴ Mer utförliga beskrivningar av nivåindelningen av straffsystemet och de olika skäl som kan anföras på de olika nivåerna finns bl.a. i Nils Jareborg, *Straffrättsideologiska fragment*, 1992 s. 135–151, Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 30–58 och Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 65 f.

⁵ SOU 1992:61.

⁶ Se prop. 1994/95:23, bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40. Se även Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) och Mari Heidenborg, "Vad bör straffas?" i SvJT 2013 s. 301.

Vårt uppdrag handlar inte i första hand om *kriminalisering* utan kan snarare sägas gälla *repressionsnivåer för redan kriminaliserade gärningar*. Det kan dock konstateras att vissa av de principer som är relevanta i fråga om kriminalisering har bäring även på diskussioner om repressionsnivåer. Den framåtblickande proportionalitetsprincipen ställer krav på att den allmänna repressionsnivån inte ska vara högre än nödvändigt. Att straffsystemet bör orsaka så litet lidande som möjligt för enskilda kan också sägas följa av en princip om *humanitet*. Generella höjningar av straffnivån måste därmed kunna motiveras med att strängare straff är nödvändigt för att brottsligheten ska kunna motverkas. Eftersom det saknas forskning som talar för att det går att uppnå mer än marginellt minskad brottslighet vid höjningar av repressionsnivån, brukar det hävdas att den generella utgångspunkten, utifrån nu nämnda principer om bl.a. humanitet, bör vara en användning av lindriga påföljder.⁷

I förhållandet mellan enskilda brottstyper och konkreta gärningar gäller en princip om (tillbakablickande) *relativ proportionalitet*. Den i lagtexten angivna straffnivån för en viss brottstyp, som kommer till uttryck genom brottstypens straffskala (det s.k. *abstrakta* straffvärdet), bör inte ändras – dvs. inte vare sig höjas eller sänkas – om det inte är motiverat med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som brottstypen innebär i förhållande till andra brottstyper. Det är alltså lagstiftarens uppgift att väga den skada, kränkning eller fara som en brottstyp (generellt sett) innebär mot straffvärdet för andra brottstyper när lagstiftaren ska ta ställning till straffskalan för brottstypen.⁸ Motsvarande gäller när en domstol uppskattar straffvärdet av *konkreta* brott. Det sagda gäller även på marginalen. Även en mindre generell straffskärpning eller en mindre skärpning av straffskalan för en viss brottstyp kräver vägande sakskaäl.

Rationellt beslutsfattande i fråga om lagstiftning om påföljder och tillämpning av sådan lagstiftning kräver också att den s.k. *konformitets-*

⁷ Se t.ex. Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalbrättnens grunder*, 2 uppl., 2013 s. 50.

⁸ Om brottstypen *x* och brottstypen *y* har samma straffskala men brottstypen *x* typiskt sett innebär mer skada, kränkning eller fara än brottstypen *y*, är brottstypen *x* undervärderad i förhållande till brottstypen *y* – med avseende på abstrakt straffvärde – vilket samtidigt innebär att brottstypen *y* är övervärderad i förhållande till brottstypen *x*. Lösningen på ett sådant problem kan vara antingen (1) att höja straffskalan för brottstypen *x* eller (2) att sänka straffskalan för brottstypen *y*. Vid valet mellan (1) och (2) måste även straffskalorna för samtliga övriga brottstyper – vilka tillsammans beskriver den allmänna repressionsnivån på ett abstrakt plan – beaktas. I det sammanhanget gör sig samtidigt intresset av att undvika en s.k. repressionspiral gällande, se avsnitt 7.2.3.

principen och den s.k. *skuldprincipen* beaktas. Enligt konformitetsprincipen får endast den som vid gärningstillfället kunde rätta sig efter strafflagen dömas till ansvar för brott. Enligt skuldprincipen krävs vidare för sådant ansvar att den tilltalade har skuld i gärningen, i bemärkelsen begick gärningen med uppsåt eller av oaktsamhet. Dessa principer är relevanta inte bara när gränsen mellan å ena sidan *straffansvar* och å andra sidan *icke straffansvar* diskuteras, utan även när det diskuteras vilken *påföljd* som bör utdömas för ett visst brott. *Graden* av skuld påverkar *graden* av klandervärdhet, vilken ju ska återspeglas i ett brotts straffvärde. Om A och B har begått brott med den enda skillnaden att A hade sämre förutsättningar än B att rätta sig efter strafflagen, har alltså A – allt annat lika – lägre grad av skuld i gärningen än B, vilket i sin tur innebär att A är mindre klandervärd än B och att straffvärdet för A:s gärning är lägre än straffvärdet för B:s gärning. Ett sådant resonemang kan aktualiseras i flera typer av situationer men det räcker här att kort konstatera, som en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden, att det nu sagda kan förklara – eller i vart fall är en av flera förklaringar till – att unga lagöverträdare typiskt sett döms till lindrigare påföljder än äldre lagöverträdare.

7.2.3 Repressionshöjningar medför problem

Genom de analyser som tidigare utredningar har gjort under de senaste 50 åren står det klart att repressionshöjningar och ett ökat bruk av fängelsestraff inte är lämpliga instrument för att uppnå minskad brottslighet. Det har i stället påtalats att ett ökat bruk av fängelsestraff kan vara kontraproduktivt genom att det motverkar de dömdas återanpassning i samhället. Ibland har pekats på att fängelsestraff kan leda till att – särskilt unga – lagöverträdare fostras in i en kriminell livsstil och därmed en ökad återfallsrisk.⁹ Mot bakgrund av de problem som förknippas med bruket av fängelsestraff har det i den straffrättspolitiska debatten i fråga om de kortare fängelsestraffen förespråkats mer av frivård och mindre av anstaltsvård. I de fall det finns

⁹ Se avsnitt 3. Se även genomgången av kriminologisk forskning i Annika Eriksson, Brottsförebyggande rådet, *Särbehandling av lagöverträdare 18–20 år. En kunskapssammanställning* (rapport till Påföljdsutredningen), 2012 s. 15–20 samt Tove Pettersson, *Betydelse av öppenhet under institutionstiden för ungdomar dömda till slutet ungdomsvård. Hur påverkas vardagen vid institutionen och återfall i brott?*, Forskningsrapport för Statens institutionsstyrelse, publicerad i Institutionsvård i fokus, nr 8, 2017.

starka skäl för fängelse trots ett relativt begränsat straffvärde har det därvid uttalats att villkorlig dom eller skyddstillsyn i många fall bör kunna ersätta ett kortare fängelsestraff om den icke frihetsberövande påföljden kombineras med en tilläggsstraff (t.ex. villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse).¹⁰ En utveckling i den riktningen har också ägt rum sedan 1989 års påföljdsreform genomfördes. En nödvändig förutsättning för att nu öka repressionsgraden i allmänhet och bruket av fängelse i synnerhet borde vara att det finns fördelar med en sådan ökning och att dessa fördelar väger tyngre än de nackdelar som har förklarat utvecklingen under de senaste 30 åren.

I enlighet med det sagda har tidigare utredningar givits direktiv som har inneburit att de har haft att undersöka möjligheterna att minska bruket av fängelsestraff. Exempelvis skulle den senaste Påföljdsutredningen (2009–2012) ”analysera och föreslå hur användningen av fängelse, i första hand de korta straffen, kan minska samtidigt som trovärdigheten i systemet kan upprätthållas”.¹¹ En av förutsättningarna för att ändra på det synsättet bör vara att det finns kriminologiska skäl för det.

¹⁰ Från senare tid kan nämnas en artikel av Kriminalvårdens generaldirektör Nils Öberg, ”Kort fängelsestraff ger ofta inte det bästa resultatet”, på DN Debatt, 2016-03-21 (tillgänglig på: <https://www.dn.se/debatt/kort-fangelsestraff-ger-ofta-inte-det-basta-resultatet/>, hämtad 2018-10-10) samt uttalanden av densamma och Christer Karlsson, ordförande för Kriminellas revansch i samhället, i Svenska Dagbladets artikel ”Dömda som slipper fängelse begår färre nya brott”, 2016-12-12 (tillgänglig på <https://www.svd.se/domda-som-slipper-fangelse-begar-farre-nya-brott>, hämtad 2018-10-10). Se även Andrew von Hirsch, Fredrik Wersäll och Dag Victor, ”Korta fängelsestraff och alternativa påföljder” i SvJT 2003 s. 109, Andrew von Hirsch, ”Reducing use of short-term imprisonment: the role of prior convictions and ’artbrotten’” i SvJT 2003 s. 111, Dag Victor, ”Artbrotten’ och de korta fängelsestraffen – teoretiska frågor” i SvJT 2003 s. 121, Petter Asp, ”Brottslighetens art’ – kommentar till Dag Victors och Andrew von Hirschs uppsatser” i SvJT 2003 s. 136, Anders Perklev, ”Artbrotten från praktisk synpunkt” i SvJT 2003 s. 154, Marie-Louise Ollén, ”Artbrotten från praktisk synpunkt’ – kommentarer till Anders Perklevs artikel” i SvJT 2003 s. 168, Per Ole Träskman, ”Påföljd, proportionalitet och prioritering av samhällsstraff” i SvJT 2003 s. 173, Maria Kelt, ”Påföljdsteorier vid Jugoslavientribunalen – några reflexioner” i SvJT 2003 s. 195, Martin Borgeke och Stefan Reimetetsvinster som det innebär. En prövning koncentrerad till en avgränsad r, ”Straffområdets gränser – ett inlägg” i SvJT 2003 s. 207, Per Lindqvist, ”Straffområdets gränser – ett inlägg’ – kommentar till Martin Borgekes och Stefan Reimers artikel” i SvJT 2003 s. 224, Nils Jareborg, ”Böter i stället för fängelse?” i SvJT 2003 s. 231, Magnus Ulväng, ”Böter i stället för fängelse? Några anteckningar i anslutning till Nils Jareborgs uppsats” i SvJT 2003 s. 243, Agneta Bäcklund, ”Böter som alternativ och komplement till andra påföljder – praktiska frågor” i SvJT 2003 s. 264, Fredrik Wersäll, ”Villkorade påföljder – lagstiftarperspektiv” i SvJT 2003 s. 278 samt Nils Cederstierna, ”Villkorade påföljder – lagstiftarperspektiv. Några reflektioner med anledning av Fredrik Wersälls uppsats” i SvJT 2003 s. 289.

¹¹ Se SOU 2012:34 band 1 s. 455.

Ett särskilt problem vid diskussioner gällande repressionsnivån är att det inte finns något givet svar på vare sig hur sträng en påföljd ska vara för att vara "tillräckligt" sträng eller hur sträng en påföljd ska vara för att vara "för" sträng. Repressionsnivån är en konventionellt bestämd faktor och möjligheterna att finna robusta referenspunkter i fråga om vad som är en rimlig straffnivå, i vad som skulle kunna kallas en mer objektiv mening, är begränsade. Detta innebär att det finns en risk för att argumentationen leder till en s.k. repressions-spiral, som innebär att det som först betraktas som stränga påföljder normaliseras – med följande krav på ännu strängare påföljder – och att repressionsnivån höjs successivt.

Som en grundläggande utgångspunkt gäller alltså att försiktighet är påkallad vid överväganden som syftar till, eller kan antas medföra, en allmän höjning av repressionsnivån eller en ökning av bruket av frihetsberövande påföljder.

I detta sammanhang kan påpekas att det under senare tid har genomförts en rad reformer i syfte att skärpa straffen på många områden. Reformerna syftar till att leda till allmänna repressionshöjningar, exempelvis för vissa åldersgrupper, riskerar därmed att leda till kumulerade repressionshöjningar.

Mot bakgrund av det nu sagda är en utgångspunkt för våra överväganden att en mer omfattande eller långtgående repressionshöjning än den som förutsätts i våra direktiv bör genomföras endast om det finns starka skäl för en sådan.

7.2.4 Det behövs samlade åtgärder mot brottsligheten

Tidigare fästes mycket stora förhoppningar till att det genom påföljds-systemets närmare utformning skulle gå att påverka efterlevnaden av straffbestämmelserna men det har, som konstaterades i samband med 1989 års påföljdsreform, framkommit att förändringar i påföljdssystemet i allmänhet är av begränsad betydelse för den allmänna brottsnivån i samhället.

För att bekämpa eller i vart fall motverka brottsligheten krävs brottsförebyggande åtgärder i en mer vidsträckt mening. Det kan röra sig om allmänna åtgärder inom bl.a. utbildningsväsendet, arbetslivet samt social- och hälsovården. Det kan också handla om konkreta åtgärder som exempelvis stöldskydd av egendom. Vidare är det

naturligtvis viktigt att polisens och de andra brottsutredande myndigheternas verksamhet är effektiv så att en så stor del av brotten som möjligt upptäcks, utreds och kan leda till fällande dom. I syfte att motverka brottsligheten krävs alltså åtgärder på en rad områden utanför straffrätten.

En utgångspunkt för våra överväganden är alltså att de förslag som vi lämnar, utifrån den inriktning som anges i våra direktiv, måste ses i ljuset av ett behov av åtgärder på andra områden.

7.3 Förtjänstbegreppets beståndsdelar och straffvärdebegreppets avgränsning i tiden

7.3.1 Principerna om proportionalitet och ekvivalens

Vi har i avsnitt 7.2.1 konstaterat att påföljdssystemet bygger på en bestraffningsideologi med ett tillbakablickande rättvisebegrepp, som betonar gärningspersonens *förtjänst* som kriterium för hur påföljden ska bestämmas. Förtjänsttanken kan i sin tur sägas innebära att påföljdssystemet bygger på principer om *proportionalitet* och *ekvivalens*.

Med proportionalitet avses här *tillbakablickande (retrospektiv) proportionalitet*. Påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet. Svårare brott ska bestraffas strängare än mindre svåra brott och mindre svåra brott ska bestraffas lindrigare än svårare brott. Principen säger inte någonting om vilken proportionen ska vara. *Variabeln repressionsnivå* kan alltså – logiskt sett – ha ett godtyckligt valt värde. *Den valda repressionsnivån* i vårt samhälle – dvs. variabelns värde i praktiken – följer av konvention. Det är alltså samhällets syn på brott och straff mot bakgrund av den övergripande samhällsutvecklingen som har lett oss fram till den i dag gällande repressionsnivån. Poängen med principen är att proportionen ska vara densamma, eller följa samma mönster, för olika brottstyper och konkreta brott. I den mån ett brotts svårhet låter sig jämföras med en påföljds stränghet skulle det som har sagts om proportionalitet kunna beskrivas på så sätt att ett svårare brott, på straffvärdeskalen, ska leda till en strängare påföljd, på skalen för påföljdernas grad av ingripande, och ett mindre svårt brott ska leda till en lindrigare påföljd på samma skala. Ett svårare brott ska, allt annat lika, inte leda till en lindrigare påföljd än påföljden för ett mindre svårt brott och omvänt.

Den tillbakablickande (retrospektiva) proportionalitetsprincipen bör skiljas från en *framåtblickande (prospektiv) proportionalitetsprincip*, som innebär att det använda medlet (i det här fallet: påföljden) ska stå i rimlig proportion till målet (i det här fallet: brottsbekämpningen). En sådan princip är av betydelse vid diskussion av påföljdssystemet och det övriga straffsystemet, exempelvis när det kommer till frågor om kriminalisering och repressionsnivå. Kriminalisering bör ske endast om åtgärden står i rimlig proportion till de förväntade positiva samhälleffekterna och repressionsnivån bör aldrig vara högre än vad som kan motiveras av intresset av brottsbekämpning relativt bestraffningens negativa verkningar på individer och samhället. Även om den framåtblickande (prospektiva) proportionalitetsprincipen har stor betydelse är det den andra – tillbakablickande (retrospektiva) – proportionalitetsprincipen som är central när det kommer till frågan om hur påföljden ska bestämmas allmänt för enskilda brotstyper eller i konkreta fall.

Ekvivalensprincipen innebär att lika svåra brott ska bestraffas lika strängt och att olika svåra brott ska bestraffas olika strängt.

En poäng med den tillbakablickande (retrospektiva) proportionalitetsprincipen och ekvivalensprincipen är att den påföljd som döms ut för ett visst brott ska visa hur strängt samhället ser på – och reagerar mot – brottet. Påföljden anses på så sätt förmedla samhällets klander.

En ytterligare utgångspunkt för våra överväganden, som ska läggas till de hittills nämnda, är att principerna om proportionalitet och ekvivalens ska gälla i hela påföljdssystemet och tillämpas likadant över tid. Påföljdssystemet måste alltså uppfylla krav på såväl *konsistens* (ibland talas i stället om *koherens*) som *konsekvens*.

7.3.2 Det tidsmässigt avgränsade skuldbegreppet

Straffvärdebegreppets avgränsning i tiden

Förtjänsttanken – och principerna om tillbakablickande (retrospektiv) proportionalitet och ekvivalens – kommer till uttryck genom att det i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken anges att påföljden ska

bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens *straffvärde*. Av samma paragrafs andra stycke framgår vilka faktorer som är relevanta vid bedömningen av straffvärdet:¹²

Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Det kan konstateras att straffvärdet bestäms utifrån faktorer som har att göra med själva gärningen. Vad gärningspersonen har gjort *efter gärningen* påverkar inte straffvärdet. Om gärningspersonen – exempelvis – har försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet, så får det i stället beaktas som ett s.k. billighetsskäl vid straffmätningen eller valet av påföljd (se 29 kap. 5 § första stycket 4 brottsbalken och 30 kap. 4 § första stycket andra meningen samma balk). På motsvarande sätt gäller att det som gärningspersonen har gjort *före gärningen* som utgångspunkt inte påverkar straffvärdet. Om gärningen exempelvis är ett återfall i brott, så påverkar den omständigheten inte straffvärdet.¹³ Återfall kan dock påverka – bl.a. – valet av påföljd och straffmätningen (se 30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken och 29 kap. 4 § samma balk). Vad som visserligen skulle kunna betraktas som ett undantag från regeln om att gärningspersonens handlande före gärningen inte påverkar straffvärdet är att straffvärdet för ett brott ofta anses vara högre om brottet har föregåtts av planering. Samtidigt kan det då sägas att det ligger nära till hands att beskriva den föregående planeringen som ett slags kvalitetshöjande faktor för själva brottet – brottet i sig är mer kvalificerat om det har föregåtts av planering. Även om planeringen har genomförts i det föregående, manifesteras den i utförandet av själva gärningen. Sammanfattningsvis är det tydligt att bestämmelserna om straffvärde tar sikte på tiden för utförandet av brottet.

¹² Se avsnitt 4.

¹³ Här bortses från att det i fråga om brottsarten olovlig körning brukar talas om att straffvärdet är högre vid återfall.

Skälen för en avgränsning

Påföljdssystemets fokus på tidpunkten – eller tiden – för själva gärningen brukar beskrivas på så sätt att skuldbegreppet är *episodiskt*. Det handlar om att bedöma ett begränsat utsnitt i tiden. Skälen för detta är både principiella och praktiska. Ett viktigt syfte är att bedömningarna ska inriktas mot klandervärda gärningar och inte mot människors karaktärsdrag. Det är *brottet* som bestraffas. Ett allt för vitt förtjänstbegrepp skulle riskera att leda till mindre rättssäkra bedömningar av tilltalade utifrån vad som var känt om deras leverne i en vidare bemärkelse. Ett sådant system skulle vara orättvist, mindre trovärdigt och mindre legitimt. Det finns också praktiska skäl som talar för ett i tiden noga avgränsat skuldbegrepp. Det innebär att brottsutredningen och rättegången kan inriktas på ett bestämt – eller i vart fall förhållandevis bestämt – utsnitt i tiden med de effektivitet av tiden kan genomföras på ett rättssäkert sätt med mindre medel än om den skulle omfatta ett längre förlopp.

Avgränsningen är begreppslig

Vi har konstaterat att utgångspunkten för påföljdsbestämningen är brottets eller brottslighetens straffvärde och att bedömningen av straffvärdet grundar sig på ett episodiskt skuldbegrepp. Samtidigt talar förekomsten av vissa bestämmelser i 29 och 30 kap. brottsbalken för att det i många fall finns ett behov av att kunna beakta också faktorer som ligger utanför straffvärdet. Tydliga sådana exempel är bestämmelserna i 29 kap. 5 § brottsbalken om påföljds lindring på grund av s.k. billighetsskäl och 29 kap. 4 § om påföljds skärpning på grund av återfall. Regleringen i 29 kap. 7 § av den s.k. ungdomsreduktionen är ett annat exempel.

Innehållet i bestämmelserna i 29 kap. 4–7 §§ om faktorer som kan leda till strängare eller lindrigare påföljd illustrerar att olika typer av faktorer kan stå i olika nära (tidsmässigt) samband med själva gärningen. Vissa av de s.k. billighetsskälen tar sikte på faktorer som saknar direkt koppling till själva brottet och i stället handlar om hur en fällande dom eller en påföljd skulle komma att påverka den tilltalade (se t.ex. 29 kap. 5 § första stycket 2 och 6–8 brottsbalken). Andra s.k. billighetsskäl tar sikte på omständigheter som skulle

kunna ha utspelat sig omedelbart efter brottets fullbordan (se t.ex. 29 kap. 5 § första stycket 4 och 5 brottsbalken).

Bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken om s.k. ungdomsreduktion står i ett slags särställning eftersom åldern är en faktor som existerar vid tidpunkten, eller tiden, för brottet samtidigt som den – sett till placeringen av 29 kap. 7 § i systematiken – anses inte påverka straffvärdet utan är relevant först i senare led av påföljdsbestämningen. Samtidigt kan här påminnas om att det i 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken anges att det som en förmildrade omständighet *vid bedömningen av straffvärdet* ska beaktas ”om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga”. Det kan alltså konstateras att vissa omständigheter som typiskt sett står i samband med biologisk ålder utpekade som relevanta vid straffvärdebedömningen. Grunderna för särbehandling av unga lagöverträdare behandlas i avsnitt 7.4. Här räcker det att konstatera att de omständigheter som kan eller ska beaktas vid straffmätningen kan ha olika tidsmässigt samband med brottet. Samtidigt kan påpekas att det finns faktorer som påverkar straffvärdet men som är tidsmässigt skilda från gärningspersonens otillåtna handlande. Ett exempel är en effekt som uppkommer först en tid efter en otillåten handling men som omfattas av det straffrättsliga orsaksbegreppet.

Det är en begreppslig fråga hur skuldbegreppet ska avgränsas för att bäst tjäna sina syften. Det går visserligen att resonera i termer av att proportionalitetsprincipen innebär att påföljden ska vara så sträng att den motsvarar tyngden av de straffvärdefaktorer som kommit till uttryck genom gärningen men att viss *justering av den ”proportionella” påföljden* kan behöva göras på grund av särskilda omständigheter, exempelvis vid förekomst av billighetsskäl eller om gärningspersonen är ung. Samtidigt vore det minst lika naturligt att tala om att bestämmelserna om billighetshänsyn och ungdomsreduktion ger uttryck för att straffvärdet måste justeras vid påföljdsbestämningen *för att påföljden ska vara proportionell*, i bemärkelsen stå i proportion till den tilltalades skuld i en vidare mening.

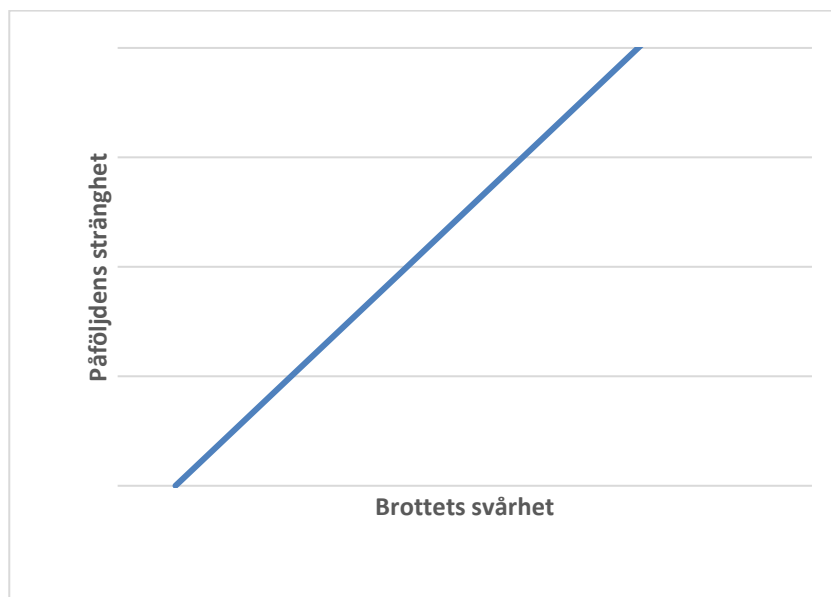
I detta sammanhang kan nämnas att bestämmelsen om billighetshänsyn infördes i syfte att inte göra 1989 års – i förhållande till tidigare bestämmelser mer strukturerade – påföljdssystem allt för stelbent. Föredragande departementschefen uttalade då att ”det vid sidan av straffvärdet finns en rad olika omständigheter som är av ett

sådant slag att det skulle framstå som orättfärdigt, om de inte beaktades vid påföljdsbestämningen”.¹⁴

En slutsats av det sagda är att bestämmelserna om s.k. billighetshänsyn och beaktande av gärningspersonens ålder vid påföljdsbestämningen inte med nödvändighet måste beskrivas på så sätt att han eller hon får en ”rabatt” eller ”reduktion” på grund av billighetsskälet eller ungdomen. Bestämmelserna kan i stället sägas syfta till att gärningspersonen ska straffas i den utsträckning som han eller hon förtjänar sett till sin skuld.

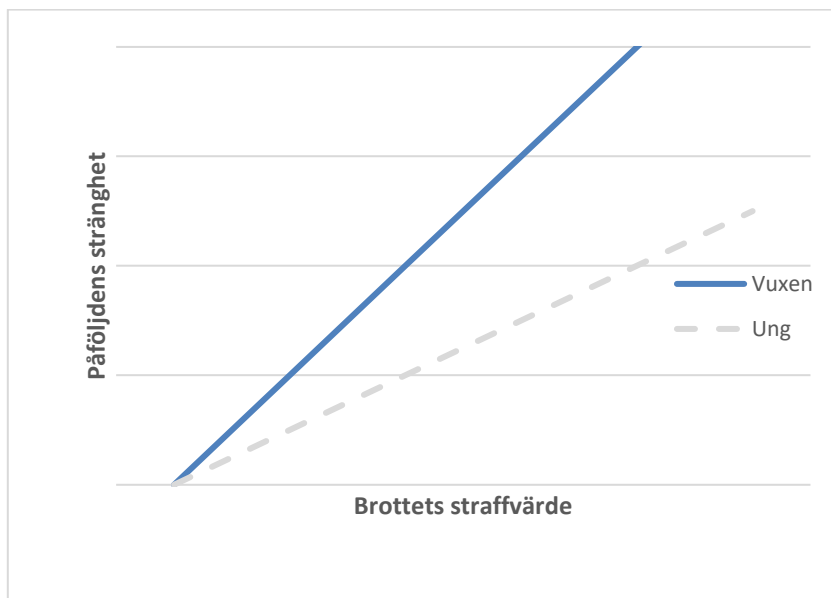
Åskådliggörande

Principerna om proportionalitet och ekvivalens kräver att påföljdens stränghet ska spegla brottets allvar: ju svårare brott, desto strängare påföljd. Förhållandet kan förenklat illustreras med följande figur.



¹⁴ Prop. 1987/88:120 s. 47.

Systemet med s.k. ungdomsreduktion innebär att unga lagöverträdare döms till påföljder som är mindre stränga än vad som motsvarar brottets svårhet, såsom *svårheten kommer till uttryck genom brottets straffvärde*. Principen framgår av följande förenklade figur.



Illustrationen ger intryck av att den unge lagöverträdaren behandlas lindrigare relativt brottets allvar. Därför förekommer i diskussionen begrepp som "ungdomsreduktion" eller "ungdomsrabatt". Iakttagelsen är korrekt i den mån brottets allvar återspeglas fullt ut av straffvärdet. Den tilltalades skuld är en faktor som enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken ska beaktas vid straffvärdebedömningen, vid sidan av den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit. Det kan dock konstateras att omständigheter som har att göra med ålder och bristande mognad endast undantagsvis beaktas uttryckligen – dvs. med tillämpning av 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken – vid straffvärdebedömningen och att ungdom i stället beaktas vid straffmätningen, med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken.

Om den tilltalades skuld bedöms med ett vidare synsätt – som innefattar ett beaktande av hans eller hennes förutsättningar att handla på det av samhället önskvärda sättet – kan den s.k. reduktionen eller rabatten snarast sägas vara ett slags justering som syftar till att den

unge ska dömas till en påföljd som står i proportion till brottets allvar, se följande figur. Särbehandlingen skulle i så fall inte anses strida mot vare sig proportionalitetsprincipen eller ekvivalensprincipen, utan i stället bidra till att korrigera den orättvisa som skulle föreligga om en mindre mogen lagöverträdare – med mindre skuld i sin gärning än en vuxen – skulle ådömas en lika sträng påföljd som den vuxne.



Det som har sagts i detta delavsnitt tar sikte framför allt på den principiella frågan om skuldbegreppets avgränsning och syftet har varit att visa att gränsen mellan omständigheter som anses påverka straffvärdet och omständigheter som anses påverka straffmätningen (utan att påverka straffvärdet) är begreppslig. En utgångspunkt för våra fortsatta överväganden är att straffreduktion på grund av ungdom eller s.k. billighetsskäl inte bör beskrivas som någonting väsensskilt i förhållande till straffvärdebedömningen utan kan betraktas som ett sätt att uppnå påföljder som är rättvisa sett till vad den tilltalade *förtjänar*.

När vi nu har sett var det rådande systemet med s.k. ungdomsreduktion hör hemma i påföljdssystemet kan vi övergå till att utveckla de skäl som brukar anföras för att den tilltalades ungdom ska beaktas vid påföljdsbestämningen.

7.4 Skälen för att särbehandla unga lagöverträdare

Allmänhetens tilltro till straffsystemet kräver att det på varje brott följer en straffrättslig reaktion som står i proportion till, dvs. är tillräckligt ingripande i förhållande till, brottets allvar. Samtidigt innebär kravet på humanitet att den allmänna repressionsnivån – och påföljden i det enskilda fallet – inte får vara mer ingripande än nödvändigt. Vidare måste regleringen svara mot högt ställda krav på förutsebarhet och rättssäkerhet.

Även om de grundläggande krav på proportionalitet, likabehandling samt konsekvens och konsistens som gäller för vuxna gäller även för unga lagöverträdare finns det flera anledningar till att behandla unga lagöverträdare annorlunda än vuxna vid påföljdsbestämningen. För det första har unga människor typiskt sett en relativt vuxna *utvecklade ansvarsförmåga*. Det handlar bland annat om att förmågan till empati och självkontroll utvecklas successivt under uppväxten.¹⁵ För det andra är unga typiskt sett mer *psykologiskt känsliga för bestraffning* än vuxna. Skälet för särbehandling av unga lagöverträdare är i denna del tudelat: dels kan bestraffning sägas innebära ett större psykologiskt lidande för den unge, dels kan bestraffningen motverka den unges möjligheter att utvecklas på det sätt som behövs för ett ansvarsfullt och laglydigt vuxenliv. I värsta fall kan bestraffning vara kontraproduktiv genom att den leder till att den unge får tillfälle att knyta starkare band med andra kriminella och göra kriminell ”karriär”. I det sammanhanget kan också påpekas att en frihetsberövande påföljd, exempelvis fängelse sex månader, utgör en större andel av det hittills levda livet för en ung person jämfört med en vuxen, vilket innebär att straffets längd kan upplevas som längre för den unge. Ett tredje skäl för att särbehandla unga lagöverträdare är att samhället bör visa *tolerans* för att den unges mognadsprocess med nödvändighet innefattar frigörelse från vuxna och experimenterande i olika hänseenden.¹⁶

På grund av den pågående mognadsprocessen bör det för unga lagöverträdare i större utsträckning än för vuxna finnas påföljder som kan antas verka brottsavhållande (individualpreventiva) i det enskilda fallet. Det gäller särskilt lagöverträdare som uppnått straffbarhetsåldern (är ”straffmyndiga”) men inte myndighetsåldern, dvs. tillhör ålderskategorin 15–17 år. Denna grupp av lagöverträdare är barn

¹⁵ Se avsnitt 6.3.

¹⁶ Se Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 155 f.

i den mening som avses i Förenta Nationernas barnkonvention (Barnkonventionen), som Sverige har ratificerat och som dessutom inkorporeras och ska gälla som svensk lag från och med den 1 januari 2020.¹⁷ Genom Barnkonventionen gäller ett krav på att *barnets bästa* ska komma i främsta rummet (artikel 3). Vidare kan nämnas särskilt att det i Barnkonventionen anges att *fribetsberövande* av barn får användas endast som en *sista utväg* och under så kort tid som möjligt samt att barn inte får dömas till *livstids fängelse* utan möjlighet till frigivning (artikel 37). Barnkonventionen uppställer också krav på att medlemsstaterna ska främja införandet av *lagar som är särskilt anpassade* för barn och det ska, enligt konventionen, finnas alternativ till anstaltsvård för att säkerställa att barn behandlas på ett sätt som är lämpligt för deras välfärd och är rimligt med hänsyn både till deras personliga förhållanden och till brottet (artikel 40).¹⁸

Sanktioner och andra åtgärder mot unga lagöverträdare ska, enligt en rekommendation från Europarådet, utgå från vad som är bäst för den unge med beaktande av vad som är proportionellt i förhållande till brottets allvar och med hänsynstagande till den unges ålder och personliga förhållanden.¹⁹

Barnperspektivet kräver att påföljdens innehåll syftar till att motverka de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet och att den understödjer de skyddsfaktorer som kan motverka återfall.

Av kriminalstatistiken framgår att ett stort antal ungdomar gör sig skyldiga till något eller några få brott och att ett litet antal gör sig skyldiga till ett stort antal brott. Det bör därför vara prioriterat att använda samhällets resurser för att motverka fortsatt brottslighet hos den grupp av unga lagöverträdare som gjort sig skyldiga till allvarlig och upprepad brottslighet. Vinsterna med detta kan antas vara långt större än att öka ingripandegraden för den mest lindriga och enstaka brottsligheten. Här kan påminnas om det som nyss har sagts om att bestraffning i värsta fall kan vara kontraproduktiv genom att bestraffningen som sådan kan bidra till att den unge socialiseras in i en kriminell miljö. Ett straff kan bekräfta och förstärka en kriminell identitet. En utgångspunkt för våra fortsatta överväganden är att påföljdssystemet för unga lagöverträdare så långt som möjligt bör utformas med

¹⁷ Se SOU 2016:19, prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25 och rskr. 2017/18:389.

¹⁸ Artikel 3 och 40 i Förenta Nationernas konvention av den 20 november 1989 om barnets rättigheter. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 360 och band 4 s. 175–209 (bilaga 4).

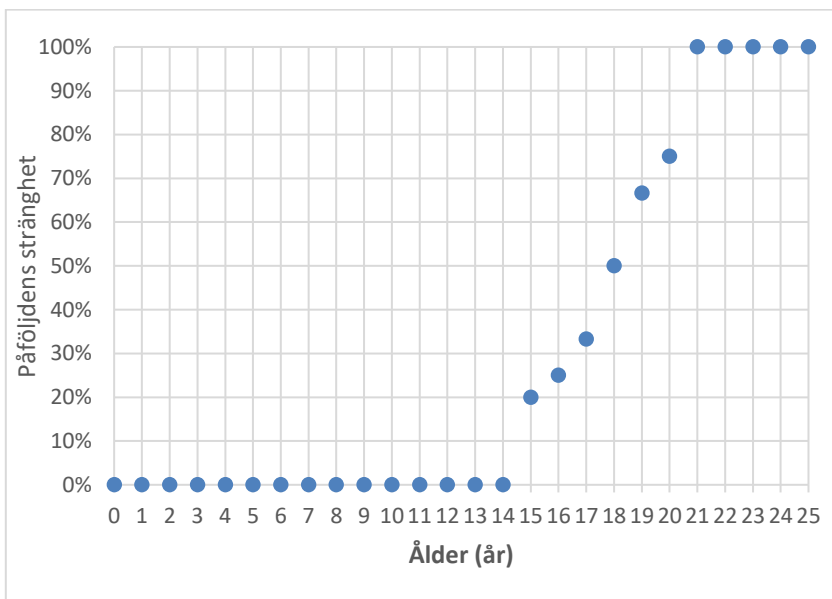
¹⁹ Europarådet rekommendation CM/Rec(2008)11. Se även SOU 2012:34 band 3 s. 360 och band 4 s. 175–209 (bilaga 4).

beaktande av de i detta delavsnitt redovisade skälen för särbehandling.

7.5 Tröskeeffekter är orättvisa men kan vara nödvändiga

7.5.1 Tröskeeffekten i det nuvarande systemet

Vi har beskrivit systemet med s.k. ungdomsreduktion i avsnitt 4.2.5. Som har framgått där finns det olika synsätt när det gäller de närmare formerna för den s.k. reduktionens utformning men dessa synsätt avviker från varandra endast i detaljer. Vi har valt att använda den av Nils Jareborg och Josef Zila förespråkade tabellen, som innebär att lagöverträdare i åldern 15–20 år får en reduktion, i förhållande till straffvärdet, med från cirka 80 procent till cirka 25 procent.²⁰ Om de vanligtvis diskuterade ålderskategorierna, 15–17 år respektive 18–20 år, sätts i en vidare kontext, åldersspannet 0–25 år, kan den s.k. reduktionen vid olika åldrar illustreras på följande sätt.



²⁰ Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 157 f.

Figuren illustrerar bl.a. att det finns en tröskeffekt vid 15 års ålder, då den unge går från icke straffbar till straffbar ålder ("straffmyndighet"). Här kan påminnas om att det har förts diskussioner om att även i Sverige införa ett krav på tillräknelighet – som i sin tur skulle innefatta ett krav på en ålder om minst 15 år vid tidpunkten för gärningen – för att en person över huvud taget ska kunna anses ha begått ett brott.²¹ Vidare framgår av figuren att den begränsade tid, mätt i levnadsår, som övergången från icke straffbarhet till fullt straffansvar sker under innebär att systemet kan medföra viss "ryckighet". Den tabell som ligger till grund för figuren innebär att straffmättningsvärdet för en 18-åring som har begått ett brott med sex månaders straffvärde är tre månader medan det för en 19-åring är fyra månader. I relativa tal får alltså 19-åringen redan med dagens system en påföljd som är en tredjedel mer sträng än påföljden för 18-åringen. Sådana trösklar inom åldersspannet 15–21 år skulle jämnas ut om domstolarna skulle göra reduktioner utifrån mer finmaskiga bedömningar av den tilltalades ålder. Det får dock sägas vara oklart i vilken mån så sker i praktiken.

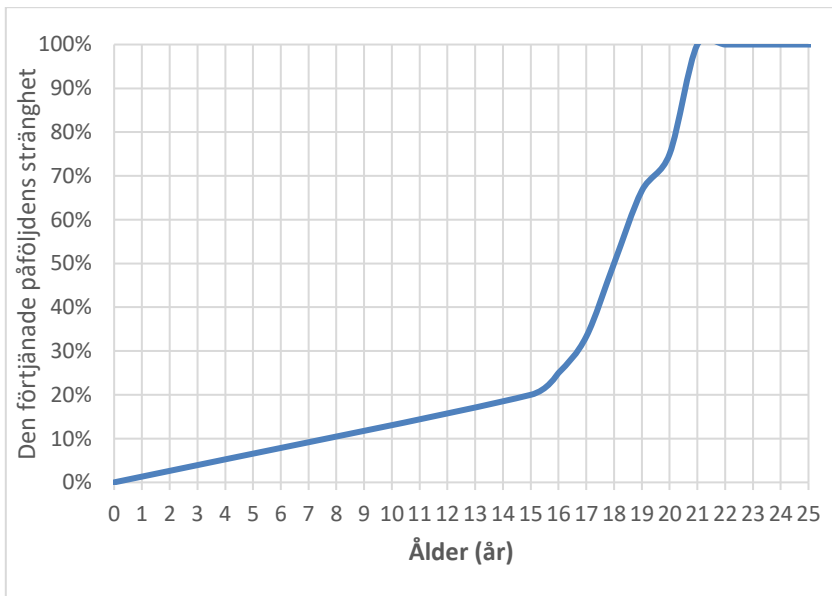
Som vi har sett i avsnitt 7.3.2 kan den s.k. ungdomsreduktionen sägas syfta till att korrigera straffvärdet så att påföljden för brottet korresponderar med den grad av skuld som den tilltalade har haft i gärningen. Tröskeffekter i reduktionssystemet innebär alltså att skillnader i skuld får olika stort utslag i olika delar av åldersspannet.

Trots tröskeffekter av nu behandlat slag kan systemet uppfylla vissa grundläggande rättvisekrav. Exempelvis tillgodoses ekvivalensprincipen genom att ingen lagöverträdare i åldern 14 år 11 månader som har begått ett brott med ett visst straffvärde döms till någon påföljd och genom att lagöverträdare i åldern 15 år som har begått motsvarande brott bestraffas med en påföljd vars ingripandegrad ska motsvara 20 procent av straffvärdet. En basal variant av proportionalitetsprincipen kan också sägas vara uppfylld redan genom att ökad skuld, genom högre ålder, kommer till uttryck genom strängare påföljd. Problemet är att lutningen på kurvan är olika för olika åldrar. Frågan kan sägas vara: Varför betyder *förändringen* av ålder olika i olika åldrar? I denna skillnad – i fråga om i vilken *takt* graden av skuld anses öka i olika åldrar – kan sägas finnas en orättvisa. Tröskeffekterna skulle kunna tolkas på så sätt att samhället ställer olika krav på

²¹ Se avsnitt 3.10 och 3.13 om Psykansvarskommitténs respektive Psykiatrilagsutredningens förslag.

i vilken *hastighet* unga ska mogna och bli mer ansvarstagande i olika skeden av deras utveckling.

Ett delvis annorlunda synsätt innebär att utgångspunkten är att gärningspersonens klandervärdhet – och alltså den (egentligen) förtjänade påföljden – kan graderas på ett jämnare sätt. Enligt en sådan modell skulle även en gärningsperson under 15 år kunna förtjäna en påföljd, som dock skulle vara lindrigare än för lagöverträdare som har fyllt 15 år. Tröskeeffekten (sett till *förtjänad* påföljd) skulle då inte vara lika framträdande, se följande figur.



Med ett synsätt som innebär att även lagöverträdare under 15 år kan förtjäna en (lindrig) påföljd kan exempelvis den nuvarande straffbarhetsåldern (”straffmyndighetsåldern”) ses dels som ett slags privilegiering, dels som ett slags praktisk avgränsning. Barn under 15 år skonas från straffrättsliga påföljder även i de fall de *egentligen*, sett till graden av skuld, skulle förtjäna en (lindrig) påföljd. Vidare vore det inte – från mer praktisk synpunkt – rimligt att laborera med små kvotdelar av straffrättsliga påföljder för mycket unga lagöverträdare, särskilt inte eftersom åtgärder som kan erbjudas av sociala myndigheter med stor sannolikhet kan vara mer lämpliga sett till den unges utveckling i dessa fall.

Till det redan sagda kan läggas att sådana åtgärder som genomförs av sociala myndigheter, i förhållande till barn som har begått brott före 15 års ålder, många gånger kan vara ingripande mot det enskilda barnet. Sett till *ingripandegrad* kan det därför vara något ofullständigt att tala om en påtaglig tröskeeffekt vid 15 års ålder. Samtidigt måste det beaktas att en fundamental skillnad mellan straffrättsliga påföljder och andra offentlighetsrättsliga ingripanden är att de förra syftar till att förmedla *sambället klander* medan de senare inte gör det. Ett barn som begår ett brott dagen före sin 15-årsdag kan alltså visserligen bli föremål för ingripande åtgärder, med stöd av socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, men aldrig dömas till en sanktion som innefattar ett klander från samhällets sida. Detta gäller oavsett om vi utgår från att en person som har begått brott före 15 års ålder aldrig kan *förtjäna* (moraliskt) klander eller om vi utgår från att så kan vara fallet men att den som begått brott i så pass låg ålder ändå ska *privilegeras* (rättsligt) och vara fri från straffrättsliga påföljder. Om vi beaktar den viktiga särställning som de straffrättsliga påföljderna har i och med att de syftar till att förmedla – och förmedlar – klander, framstår det som naturligt att betrakta skillnaden i samhällets reaktion mot den som har begått brott vid åldern 14 år 11 månader respektive 15 år som en tröskeeffekt.

Särbehandlingen av lagöverträdare under 15 år kan alltså, enligt ett synsätt, ses som en privilegiering och anomali som existerar eftersom vi tycker att det är viktigt att samhället kan erbjuda särskilt anpassade åtgärder för dessa mycket unga lagöverträdare – i stället för små kvotdelar av straffrättsliga påföljder – än att systemet ska vara fritt från tröskeeffekter. Ett motsvarande resonemang skulle kunna föras beträffande lagöverträdare som är 21 år eller äldre. Ett idealt system – sett till intresset av att undvika tröskeeffekter – skulle ta hänsyn till att människor blir mer erfarna och att allt högre krav på ansvar borde kunna ställas på dem även en tid efter att de fyllt 21 år. Från praktisk synpunkt torde det dock vara mycket problematiskt att göra ingående bedömningar av den tilltalades erfarenhet och mognad i varje brottmål.

7.5.2 En tröskeeffekt vid 18 års ålder?

Som framgått av avsnitt 7.5.1 kan det finnas ett intresse av att undvika tröskeeffekter. Samtidigt finns det ibland ett behov av att dra gränser inom påföljdssystemet, även om sådana gränsdragningar i vissa fall kan leda till oregelbundenheter på systemnivå. Mot bakgrund av detta inledande konstaterande – av att det kan finnas skäl som talar såväl för som emot att åstadkomma eller behålla en tröskeeffekt – har utredningen bedömt *hur starkt* intresset av att undvika en tröskeeffekt vid 18 års ålder är i förhållande till andra i sammanhanget relevanta intressen.

En övergång till att, såsom förutsätts i våra direktiv, behandla 18–20-åriga lagöverträdare på samma sätt som lagöverträdare som är 21 år eller äldre skulle innebära en påtaglig repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 18 år, en något mindre repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 19 år och en viss repressionshöjning även för lagöverträdare i åldern 20 år samt – om ingen ändring genomförs beträffande lagöverträdare i åldern 15–17 år – en påtaglig tröskeeffekt i fråga om straffmättningsvärde för lagöverträdare som är exempelvis 17 år 11 månader respektive nyss 18 år fyllda. Det är önskvärt – i sig – att minimera sådana tröskeeffekter. Vi konstaterar att det på systemnivå kan te sig märkligt att genomföra en ordning som innebär en tröskeeffekt vid 18 års ålder som i praktiken motsvarar cirka 50 procent av straffvärdet, dvs. att den lagöverträdare som var nyss fyllda 18 år vid brottet får en dubbelt så sträng påföljd som den som var 17 år 11 månader. Vi inser att det finns ett starkt behov av att kunna motivera en sådan effekt, för att kunna upprätthålla allmänhetens tilltro till påföljdssystemet. I linje med det hittills sagda kan nämnas att Påföljdsutredningen uttalade följande i fråga om en tänkt tröskeeffekt vid 18 års ålder:²²

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 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.

²² SOU 2012:34 band III s. 806.

Den nedsättning som sker måste enligt vår mening rimligen plana ut successivt och inte göra halt vid någon specifik ålder, för att systemet ska uppfattas som rättvist och rationellt.

Det finns alltså visserligen skäl som talar mot att genomföra en reform som tillför påföljdssystemet en tröskeeffekt vid 18 års ålder. Det måste samtidigt beaktas att en utjämning av ”tröskeln” skulle innebära att repressionsnivån för lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle behöva höjas trots att det uttryckliga syftet med vårt arbete, enligt direktiven, är att föreslå straffskärpningar för den äldre åldersgruppen. Våra direktiv förutsätter alltså inte repressionshöjningar avseende omyndiga lagöverträdare. Sådana höjningar bör inte genomföras utan starka skäl. Alla tänkbara former av utjämning av tröskeln skulle innebära att enskilda personer i åldern 15–17 år – som är barn enligt Barnkonventionen – skulle få strängare straff utan att det skulle kunna förväntas leda till vare sig minskad brottslighet på ett allmänt plan eller bättre möjligheter till återanpassning i samhället för de enskilda barnen. En repressionshöjning för barn i ett visst åldersspann utan några förväntade positiva konkreta konsekvenser är inte önskvärd. Intresset av att minimera tröskeeffekter kan därför inte ensamt motivera långtgående repressionshöjningar. Påföljdsutredningens ovan citerade uttalande om tröskeeffekter måste också ses i ett sammanhang, bl.a. mot bakgrund av den utredningens direktiv. Uppdraget till Påföljdsutredningen var att överväga om den s.k. reduktionen borde slopas för lagöverträdare i åldern 18–20 år. Påföljdsutredningen tog ställning mot ett sådant avskaffande – såvitt avser straffvärden på fängelsenivå²³ – med hänvisning till att det skulle leda till en tröskel-effekt vid 18 års ålder. Det måste samtidigt beaktas att alternativet – att skärpa påföljderna även för lagöverträdare i åldern 15–17 år – avfärdades av Påföljdsutredningen med följande motivering:²⁴

[D]et finns goda skäl för den betydande reduktionen.

För det första påkallar lagöverträdarens bristande mognad, erfarenhet och utveckling ett än större beaktande vid straffmätningen för denna åldersgrupp än beträffande åldersgruppen 18–20 år.

För det andra minskas därigenom överhuvudtaget användningen av frihetsberövande påföljder för denna ålderskategori. Reduktionen innebär i likhet med och i än högre grad än vad som gäller för 18–20 åringar att en icke frihetsberövande påföljd väljs i stället för en frihetsberövande.

²³ Påföljdsutredningen föreslog ett avskaffande av den s.k. reduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år i de fall straffvärdet ligger på bötesnivå.

²⁴ SOU 2012:34 band III s. 805 f.

Den yngsta ålderskategorin lider mest skada av långa frihetsberövanden. Det kan visserligen vara fråga om allvarliga brott som begås av mycket unga lagöverträdare vilket utesluter annat än en frihetsberövande påföljd. Om det skulle dömas ut mångåriga frihetsberövande straff för lagöverträdare i den ålderskategorin oavsett om det vore fängelse eller sluten ungdomsvård skulle det riskera irreparabla störningar i deras utveckling och förutsättningar att någonsin ta en fullvärdig plats i samhället.

Mot denna bakgrund finner vi att den ordning som i dag gäller enligt 29 kap. 7 § BrB för åldersgruppen 15–17 år bör bestå, dvs. att en förhållandevis kraftig reduktion sker vid straffmätningen på det sätt som utvecklats i praxis.

[- -]

Den avtrappning som i dag görs enligt praxis som är som störst för en 15-åring och helt har planat ut för en 21-åring uppfattar vi som rimlig. Det skulle visserligen vara teoretiskt möjligt att plana ut reduktionen helt inom åldersgruppen 15–17 år, så att en 15-åring alltså får en kraftig reduktion vid straffmätningen medan den som närmar sig 18-årsdagen endast får en liten reduktion. Det skulle dock förutsätta en väsentligt mindre reduktion vid straffmätningen än i dag för åldersgruppen under 18 år. Detta är enligt oss inte någon önskvärd utveckling.

Påföljdsutredningen ansåg alltså att det inte var önskvärt att skärpa påföljderna för 15–17-åriga lagöverträdare samt att en skärpning för 18–20-åriga lagöverträdare skulle medföra en icke önskvärd tröskel-effekt och kom mot den bakgrunden fram till att den s.k. reduktionen borde behållas för lagöverträdare i såväl åldern 15–17 år som åldern 18–20 år. I vårt fall är utredningens uppdrag inte att utreda *om* det bör genomföras straffskärpningar för lagöverträdare i åldern 18–20 år utan i stället *att* föreslå ändringar som medför att lagöverträdare i denna åldersgrupp behandlas som äldre myndiga lagöverträdare och svara på *hur* en sådan reform bör genomföras. Redan uppdragets utformning innebär att denna utredning inte kan komma till samma slutsats som Påföljdsutredningen. Den i detta betänkande förda diskussionen om tröskeleffekter måste ses mot denna bakgrund. Med andra ord har vi att utgå från en slopad s.k. reduktion för åldersgruppen 18–20 år – och att mot den bakgrunden ställa intresset av en utjämning av en tröskel vid 18 års ålder mot vad det skulle medföra i form av negativa (eller avsaknad av positiva) effekter för 15–17-åriga lagöverträdare – samtidigt som Påföljdsutredningen kunde ta avstamp i intresset av att undvika tröskeleffekter och mot den bakgrunden föreslå att den s.k. reduktionen inte skulle slopas för någon åldersgrupp.

Till det hittills sagda kommer att det redan i dag finns en tydlig uppdelning i bedömningen av lagöverträdare i åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år, i enlighet med vår redovisning i avsnitt 4. Sett framför allt till valet av påföljd finns redan i dag en tydlig tröskel-effekt vid 18 års ålder. I en mening skulle ett slopande av den s.k. reduktionen endast för lagöverträdare i åldern 18–20 år alltså inte handla om att införa en helt ny tröskel utan om att förstärka en befintlig tröskel.

Sammanfattningsvis är det en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden att tröskeleffekter kan vara negativa men att intresset av att utjämna sådana effekter måste vägas mot det principiellt viktiga intresset av att inte genomföra straffskärpningar som inte kan motiveras vare sig med förtjänstskäl eller med hänvisning till godartade konsekvenser i form av minskad brottslighet.

7.6 Det bör finnas fortsatta möjligheter att beakta begränsad utveckling och erfarenhet

Vid bedömningen av ett brotts klandervärdhet – i termer av *straffvärde* – ska beaktas bl.a. vad den tilltalade, vid tidpunkten för gärningen, insåg eller borde ha insett i fråga om den skada, kränkning eller fara som gärningen innebar (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Som förmildrande omständighet ska rätten – fortfarande vid bedömningen av *straffvärdet* – beakta om den tilltalades handlande (bestämelsen torde ta sikte även på eventuell straffbar underlåtenhet att handla) stod i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga (3 § första stycket 3). Den schabloniserade s.k. ungdomsreduktionen, enligt 29 kap. 7 § brottsbalken, utifrån biologisk ålder görs däremot inte vid straffvärdebedömningen utan i ett senare led av straffmätningen. Som vi har angett i avsnitt 7.3.2 är dock gränsen mellan vilka slags faktorer som beaktas vid straffvärdebedömningen och i senare led av straffmätningen begreppslig. Vad som sorteras som straffvärder relevanta omständigheter respektive omständigheter av relevans för straffmätningen men inte för straffvärdebedömningen är inte givet utan bygger på en konstruktion vars ändamål är att skapa ordning i påföljdssystemet.

Påföljdsbestämningens struktur syftar alltså till ett rationellt beslutsfattande i domstolarna och ger förutsättningar för pedagogiskt

motiverade avgöranden. Samtidigt måste det hållas i minnet att strukturen inte är någonting annat än ett redskap för bl.a. domstolar och att de bedömningar som ska göras i de olika konstruerade leden av påföljdsbestämningen inte med nödvändighet handlar om väsensskilda faktorer.

Som vi har sett i avsnitt 6.3 har barn och unga vuxna ofta lägre grad, än äldre vuxna personer, av sådana förmågor som typiskt sett är kopplade till möjligheten att ta ansvar för sina handlingar ända upp i 23–25-årsåldern. Samtidigt kan graden av sådana förmågor variera från individ till individ. Eftersom lägre grad av utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga innebär att den tilltalade har mindre grad av skuld i en gärning är det viktigt att sådana faktorer även fortsättningsvis kan beaktas – på individnivå – inom ramen för ett påföljdssystem som syftar till att påföljdens stränghet ska spegla den grad av klandervärdhet som den tilltalade gett uttryck för genom sin brottsliga gärning.

8 Ändrade bestämmelser om straffmätning för unga

8.1 Inledning

Vi har i tidigare avsnitt redogjort för

- den långa traditionen att sätta ned straff för unga lagöverträdare,
- hur den s.k. ungdomsreduktionen vid straffmätningen kommer till uttryck i dagens påföljdssystem samt
- hur de särskilda bestämmelserna om straffmätning för unga lagöverträdare – på principnivå – kan passas in i ett påföljdssystem som betonar att påföljdens stränghet ska stå i proportion till brottets svårhet.¹

Enligt våra direktiv ska vi överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen. Vi har tolkat uppdraget i den delen på så sätt att det inte handlar om att överväga *om* det ska finnas särskilda bestämmelser om straffmätning för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år eller inte, utan om *hur* avskaffandet av särregleringen för denna åldersgrupp bör genomföras.² Vi redovisar våra överväganden och förslag i denna del i avsnitt 8.2.

En annan del av uppdraget är att överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna se ut mot bakgrund av ett avskaffande av den s.k. ungdomsreduktionen för den äldre åldersgruppen. Övervägandena i den delen

¹ Se avsnitt 3, 4 och 7.

² Se avsnitt 2.1.

redovisas i avsnitt 8.3.1. Utredningens ställningstagande till de olika modellerna följer sedan i avsnitt 8.3.2.

I avsnitt 8.4 diskuterar vi avslutningsvis hur den omständigheten att den tilltalades handlande har stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga kan beaktas inom ramen för det befintliga påföljdssystemet, om den schabloniserade s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år slopas.

Avsnitt 8 handlar alltså om s.k. ungdomsreduktion vid *straffmätningen*. Detta innebär att resonemangen här förs på en principiell nivå och i huvudsak utgår från begreppet *straffmättningsvärde*. Utav straffmättningsvärdet kan utläsas vilken påföljd som skulle vara aktuell om påföljdsbestämningen skulle vara begränsad till straffen böter och fängelse. För en fullständig bild av det faktiska utfallet av de föreslagna ändringarna måste även bestämmelserna om val av påföljd och de särskilda ungdomspåföljderna beaktas. Vi har valt att behandla regleringen av *påföljdsval* för unga lagöverträdare särskilt i avsnitt 9.

8.2 Straffmätningen för lagöverträdare i åldern 18–20 år

8.2.1 De bestämmelser som berörs

En del av vårt uppdrag handlar om att lägga fram förslag som innebär att den s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år avskaffas. Lagtekniskt kan det genomföras genom att de bestämmelser med särskilda regler för lagöverträdare som inte har fyllt 21 år ändras till att gälla lagöverträdare som inte har fyllt 18 år.

Tidigare i betänkandet finns en översikt över det nuvarande påföljdssystemet.³ Vi kan mot bakgrund av den översikten konstatera att en slopad s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 18–20 år kräver ändringar av bestämmelserna i 29 kap. 7 § brottsbalken, om den s.k. ungdomsreduktionen vid straffmätningen. Det bör också övervägas att genomföra förändringar av bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken, med förbud mot strängare straffskala vid återfall efter brott som begåtts före 21 års ålder.

³ Se avsnitt 4.

En särskild aspekt gäller bortfallande av påföljd (preskription), som regleras i 35 kap. brottsbalken. I 35 kap. 2 § första stycket brottsbalken anges att vissa särskilt allvarliga brottstyper inte preskriberas. I samma paragrafs andra stycke anges samtidigt att de vanliga preskriptionsreglerna ska gälla om den som begick brottet var under 21 år. Med tanke på att vårt uppdrag är att avskaffa all särbehandling, i straffrättsligt och straffprocessuellt hänseende, av lagöverträdare i åldern 18–20 år, relativt äldre myndiga lagöverträdare, bör det övervägas att ändra bestämmelsen i 35 kap. 2 § andra stycket brottsbalken.

8.2.2 Tillämpningsområdet för bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion vid straffmätningen ändras

Förslag: Tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken ändras på så sätt att det anges att den s.k. ungdomsreduktionen, som i dag gäller för lagöverträdare under 21 år, ska gälla för den som har begått brott innan han eller hon fyllt 18 år. Motsvarande ändring av tillämpningsområdet görs i bestämmelsen i samma paragraf om det högsta straffet för unga lagöverträdare.

Bestämmelsens nuvarande lydelse

29 kap. 7 § brottsbalken har följande lydelse:

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt tjuugoett år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

För brott som någon har begått innan han eller hon fyllt tjuugoett år får 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 §, får dock dömas till fängelse i högst fjorton år.

Paragrafen kan alltså sägas bestå av dels en *allmän bestämmelse om s.k. ungdomsreduktion* (första stycket), dels en *särskild bestämmelse om det högsta straffet* för unga lagöverträdare (andra stycket).

Tillämpningsområdet för den allmänna bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion ändras

Vi har i avsnitt 4.2.5 beskrivit den rådande synen i rättspraxis och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen när det gäller tillämpningen av 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken. Här kan vi nöja oss med att nämna att en vedertagen tolkning av bestämmelsen innebär att det straff som en lagöverträdare som är 21 år eller äldre riskerar är det som följer av brottets eller brottslighetens *straffvärde* medan det s.k. *straffmättningsvärdet* för lagöverträdare som var 15, 16, 17, 18, 19 eller 20 år vid brottet – efter den s.k. ungdomsreduktionen – motsvarar 1/5, 1/4, 1/3, 1/2, 2/3 respektive 3/4 av straffvärdet (eller – beskrivet i termer av s.k. reduktion: nedsättning med 4/5, 3/4, 2/3, 1/2, 1/3 respektive 1/4 av straffvärdet).

För att den s.k. ungdomsreduktionen ska upphöra för lagöverträdare i åldern 18–20 år krävs att bestämmelsen – som är obligatorisk att tillämpa för domstolen – ändras på så sätt att denna åldersgrupp undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Det naturliga sättet att genomföra en sådan ändring är att ändra första styckets beskrivning av tillämpningsområdet från att gälla brott som någon har begått före 21 års ålder till att gälla brott som begåtts innan den tilltalade fyllt 18 år. Vi föreslår en ändring av paragrafens första stycke i enlighet med detta.

Frågan om hur straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år bör göras mot bakgrund av förslaget i denna del behandlas i avsnitt 8.3.

Tillämpningsområdet för den särskilda bestämmelsen om det högsta straffet för unga lagöverträdare ändras

Den övergripande ambitionen, enligt våra direktiv, är att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare. När det gäller 29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken, som handlar om det högsta straffet för unga lagöverträdare, kan därför till att börja med konstateras att tillämpningsområdet bör ändras till att gälla brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år. Denna ändring motsvarar den ändring som vi föreslår i första stycket. Ändringen innebär bl.a. att fängelsestraff på livstid kan komma i fråga även för den som var 18–20 år vid tidpunkten för brottet.

En annan fråga handlar om hur strängt fängelsestraff som ska anges som det strängaste straffet för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Det hänger samman med de principiella övervägandena i fråga om den s.k. ungdomsreduktionen för denna åldersgrupp. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.3.

8.2.3 Bestämmelsen om skärpt straffskala vid återfall i brott ändras

Förslag: Bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken – som handlar om att straffskalan i vissa fall kan utvidgas uppåt på grund av återfall i förhållande till brott som den tilltalade begått från och med 21 års ålder – ändras så att återfall i förhållande till brott som begåtts från och med 18 års ålder kan beaktas.

Bestämmelsens nuvarande lydelse

26 kap. 3 § brottsbalken har följande lydelse:

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har vunnit laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt tjuogoett år får inte läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Paragrafens huvuddrag kan beskrivas på så sätt att första stycket innehåller bestämmelser om att straffskalan under vissa förutsättningar kan vara strängare (ha ett högre maximum) om den tilltalade har återfallit i brott och att andra stycket innehåller en undantagsbestämmelse som innebär att brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 21 år inte får läggas till grund för någon förhöjning av straffskalan.

Även om det inte finns någon uttrycklig hänvisning i 26 kap. 3 § brottsbalken till 29 kap. 4 §, är ett samband mellan dessa båda bestämmelser underförstått. Det bör alltså inte komma i fråga att mäta ut

ett straff inom den med stöd av 26 kap. 3 § utvidgade delen av straffskalan med mindre än att *straffmätningens värde* är så högt mot bakgrund av återfallsskärpningsregeln i 29 kap. 4 §. Detta innebär att den utvidgade delen inte bör kunna tas i anspråk för det fall en domare skulle anse att *straffvärdet* ”egentligen” är högre än maxstraffet enligt den ordinarie straffskalan för brottet eller brottsligheten, dvs. att det finns ett straffvärdemässigt s.k. övervärde.⁴

Måste bestämmelsen ändras?

Undantagsbestämmelsen i andra stycket tar inte sikte på den tilltalades ålder vid tidpunkten för det nya brottet, utan den tilltalades ålder vid tidpunkten för det tidigare brott i förhållande till vilket det nya brottet är ett återfall. Frågan är då om den i direktiven uttalade ambitionen att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare innebär att paragrafens andra stycke bör ändras på så sätt att det anges att brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år, i stället för 21 år, inte får läggas till grund för en utvidgning av straffskalan uppåt vid återfall i brott.

Bestämmelsen är tillämplig vid straffmätning beträffande ny brottslighet *oavsett den tilltalades ålder vid den nya brottsligheten*. Så länge den tilltalade har begått det tidigare brottet före 21 års ålder är bestämmelsen tillämplig vid straffmätning för ett nytt brott oavsett om den tilltalade var (exempelvis) 15 år, 18 år, 20 år eller 22 år vid tidpunkten för det nya brottet. Den nuvarande lydelsen innebär alltså inte att någon åldersgrupp särbehandlas vid straffmätningen för ett nytt brott eller för ny brottslighet. Innebörden kan i stället beskrivas så att det tidigare brottet är relevant som straffmätningsskärpande omständighet endast om den tilltalade var 21 år eller äldre vid det tidigare brottet.

⁴ Bestämmelsen i 26 kap. 3 § brottsbalken har kritiserats för att ge utrymme för individualpreventiva överväganden vid straffmätningen. Se Per Ole Träskman, ”Om återfall i brott” i SvJT 1999 s. 200. Se även – om straffvärdemässiga s.k. övervärden – t.ex. rättsfallet NJA 2010 s. 592 och Petter Asp, ”När får man lov att slå i taket?” i Thomas Elholm [red.], *Ikke kun straf...* Festskrift till Vagn Greve, 2008 s. 21–35.

Två olika synsätt

”Den tilltalade är mer klandervärd genom återfallet”

Återfallsskärpning skulle kunna anses motiverat av att den tilltalade – genom att återfalla i brottslighet – är mer klandervärd när han eller hon begår det nya brottet eller den nya brottsligheten eftersom han eller hon därigenom skulle kunna anses visa ”likgiltighet eller avståndstagande i förhållande till lagens auktoritet”.⁵ Med ett sådant synsätt tar återfallsskärpningen sikte på den extra klandervärdhet som kommer till uttryck genom att det nya brottet eller den nya brottsligheten utgör återfall och ska speglas vid straffmätningen.

Eftersom bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken är tillämplig på alla lagöverträdare – oavsett ålder vid det brott eller de brott som den aktuella straffmätningen avser – framstår det inte mot bakgrund av det nyss beskrivna synsättet som nödvändigt att ändra bestämmelsen för att uppnå en likformig straffmätning för myndiga lagöverträdare.

”Återfallsskärpning handlar om utdömande av uppskjuten påföljd”

Ett alternativt synsätt innebär att återfallsskärpning vid straffmätningen betraktas som en uppskjuten påföljd som egentligen avser det tidigare brottet eller den tidigare brottsligheten. Det skulle kunna gå att resonera på så sätt att den som döms för brott första gången, av toleransskäl, får en påföljd som är lindrigare än vad han eller hon ”egentligen” förtjänar och att den ”resterande påföljden” döms ut endast om han eller hon återfaller i brott och då inom ramen för institutet återfallsskärpning. Ett sådant alternativt synsätt innebär att återfallsskärpningen aktualiserar ett slags straffmätning som avser även det tidigare brottet eller den tidigare brottsligheten. Detta synsätt skulle i förlängningen innebära att bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken skulle behöva ändras för att uppnå en likformig straffmätning för alla myndiga lagöverträdare.

Det alternativa synsättet är etablerat när det gäller förverkande av villkorligt medgiven frihet. Villkorligt medgiven frihet innebär just att den dömda slipper att avtjäna en del av ett fängelsestraff men att

⁵ Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 72 f. (författarna själva förfäktar dock inte det av dem beskrivna synsättet). Se även Per Ole Träskman, ”Om återfall i brott” i SvJT 1999 s. 200.

den villkorligt medgivna friheten, dvs. det kvarstående straffet, kan förverkas bl.a. om han eller hon begår nytt eller nya brott under den prøvotid som gäller efter den villkorliga frigivningen.⁶ Det bör dock understrykas att förverkande av villkorligt medgiven frihet inte är en brottspåföljd. Det följer motsatsvis av 1 kap. 3 § brottsbalken och framgår av balkens systematik i övrigt. Förverkande av villkorligt medgiven frihet får i stället betraktas närmast som en administrativ sanktion mot den som inte är skötsam under den prøvotid efter villkorlig frigivning som formellt sett är en del av fängelsestraffet. Det nu sagda får anses gälla trots att förverkande av villkorligt medgiven frihet i vissa fall kan framstå som utbytbart i förhållande till beaktande av återfall inom ramen för påföljdsbestämningen, närmare bestämt vid valet av påföljd (enligt 30 kap. 4 § brottsbalken) och vid straffmätningen (enligt 29 kap. 4 § brottsbalken).

Förverkande av villkorligt medgiven frihet är alltså strikt taget inte en fråga om påföljdsbestämning utan en fråga om uppskjuten verkställighet av en redan utdömd påföljd. Det som här har kallats för det alternativa synsättet bör enligt vår uppfattning inte tillämpas på möjligheten till skärpt straffskala på grund av återfall enligt 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken.

Bestämmelsen måste inte ändras

Vi har konstaterat att det går att se på grunderna för återfallsskärpning vid straffmätningen på, i vart fall, två olika sätt:

- antingen så att grunden för skärpningen är att den tilltalade genom att återfalla är värd mer klander för det nya brottet eller de nya brotten
- eller så att återfallsskärpning handlar om att döma ut ett resterande straff, som den tilltalade skonats från av toleransskäl vid straffmätningen för det tidigare brottet eller de tidigare brotten.

Vi har gjort bedömningen att en ändring av 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken är nödvändig, för att göra straffmätningen likformig för alla myndiga lagöverträdare, endast om det andra synsättet anläggs. Därpå har vi konstaterat att ett sådant synsätt stämmer överens med

⁶ Se 26 kap. 6–24 §§ och 34 kap. 5 § brottsbalken samt Nils Jareborg och Josef Zila, *Straffrättens påföljdslära*, 5 uppl., 2017 s. 40–42.

hur institutet förverkande av villkorligt medgiven frihet kan beskrivas – men inte med den systematik som gäller för brottspåföljderna. Mot den bakgrunden kommer vi till slutsatsen att det inte är *nödvändigt* att ändra bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken för att göra straffmätningen likformig för alla myndiga lagöverträdare. Vi ska i nästa delavsnitt behandla frågan om det finns skäl att *ändå* ändra bestämmelsen.

Det finns skäl att ändå ändra bestämmelsen

Vi har gjort bedömningen att det inte är nödvändigt att ändra bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken för att – formellt sett – göra straffmätningen likformig för alla myndiga lagöverträdare. Detta eftersom den i bestämmelsen angivna 21-årsgränsen inte tar sikte på den tilltalades ålder vid det brott eller den brottslighet som den aktuella straffmätningen avser, utan på vilka tidigare brott som kan vara relevanta för en utvidgning uppåt av straffskalan. En naturlig följdfråga är om det ändå finns skäl att ändra bestämmelsen.

Ett av utredningens övergripande uppdrag, enligt direktiven, är att ”åstadkomma att påföljdsbestämningen för [18–20-åringar] ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare”. Även om det inte är nödvändigt att ändra bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken för att uppnå en formellt likformig straffmätning för myndiga lagöverträdare skulle det kunna sägas ligga i direktivens anda att överväga en ändring av bestämmelsen så att straffskalan skulle kunna utvidgas uppåt vid återfall i förhållande till tidigare brott som den tilltalade begått från och med 18 års ålder (i stället för som nu: från och med 21 års ålder).

Endast med en sådan ändring som den nu diskuterade skulle brott begångna av alla myndiga lagöverträdare, från och med 18 års ålder, bedömas på samma sätt också i ett vidare perspektiv. Om nuvarande lydelse av 26 kap. 3 § brottsbalken skulle behållas, skulle 18–20-åringar inte behandlas som andra myndiga personer i återfallshänseende eftersom brott begångna i denna ålder inte skulle räknas på samma sätt vid en eventuell senare straffmätning avseende eventuella nya brott. Den skärpta syn på brott begångna av lagöverträdare i denna ålderskategori som framgår av våra direktiv skulle därmed inte få fullt genom-

slag. En ändring av bestämmelsen kan alltså motiveras med en hänvisning till intresset av enhetlighet i påföljdssystemet. Av denna anledning föreslår vi att bestämmelsen i 26 kap. 3 § andra stycket brottsbalken ändras på så sätt att återfall kan beaktas i förhållande till brott som någon har begått från och med 18 års ålder.

8.2.4 Preskription

Förslag: Bortfallande av påföljd (preskription) för de allvarliga brottstyper som räknas upp i 35 kap. 2 § första stycket brottsbalken ska ske endast om lagöverträdaren var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Paragrafens andra stycke ska ändras i enlighet med detta.

I 35 kap. brottsbalken finns bestämmelser om bortfallande av påföljd (preskription). De allmänna preskriptionstiderna, utifrån brottstypens abstrakta straffvärde (straffskalan), anges i 1 §.

I 2 § första stycket anges, som huvudregel, att preskription inte gäller för vissa allvarliga brottstyper, nämligen

- mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
- folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
- terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
- försök till dessa brott.

I 2 § andra stycket finns en undantagsregel som innebär att preskription ska gälla – även avseende de i första stycket uppräknade brottstyperna – om lagöverträdaren var under 21 år vid tidpunkten för brottet.

I förarbetena till 35 kap. 2 § brottsbalken motiverades undantagsregeln i paragrafens andra stycke genom en hänvisning till den straff-

rättsliga särbehandlingen av lagöverträdare under 21 år vid straffmätningen och påföljdsvalet. Det noterades särskilt att lagöverträdare under 21 år inte kunde dömas till livstids fängelse.⁷

Vårt uppdrag är att avskaffa den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen av lagöverträdare i åldern 18–20 år. Det uttalade syftet med reformen är att lagöverträdare i denna åldersgrupp ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare. Mot denna bakgrund anser vi att särbehandlingen av 18–20-åriga lagöverträdare måste slopas även när det kommer till preskription. Vi föreslår därmed att bestämmelsen i 35 kap. 2 § andra stycket brottsbalken ska ändras på så sätt att åldersgränsen, för när undantagsregeln i andra stycket inte längre ska tillämpas, justeras från 21 år till *18 år*.

8.3 Straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år

8.3.1 Olika modeller för s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år

Behovet av att jämföra olika modeller

Vi har i ett tidigare delavsnitt konstaterat att de förändringar som förutsatts i våra direktiv kräver att tillämpningsområdet för bestämmelserna i 29 kap. 7 § brottsbalken ändras på så sätt att reglerna om den s.k. ungdomsreduktionen och det högsta straffet, som i dag gäller för lagöverträdare under 21 år, ska gälla för den som har begått brott innan han eller hon fyllt *18 år*.⁸ Den som har fyllt 18 år vid tidpunkten för det brott eller tiden för den brottslighet som ska bedömas, ska alltså inte få någon nedsättning av påföljden i förhållande till den påföljd som en annan myndig lagöverträdare skulle ha fått, allt annat lika. En kvarstående fråga är vad som ska gälla i fråga om s.k. ungdomsreduktion vid straffmätning för lagöverträdare som var 15–17 år vid tidpunkten för brottet eller tiden för brottsligheten.

För att kunna ta ställning i frågan om hur den s.k. ungdomsreduktionen bör utformas för de allra yngsta lagöverträdarna, som är omyndiga och barn enligt Barnkonventionen, är det lämpligt att först presentera och diskutera fördelar och nackdelar med ett antal olika modeller.

⁷ Se Ds 2007:1 s. 162–164 och prop. 2009/10:50 s. 21.

⁸ Se avsnitt 8.2.2.

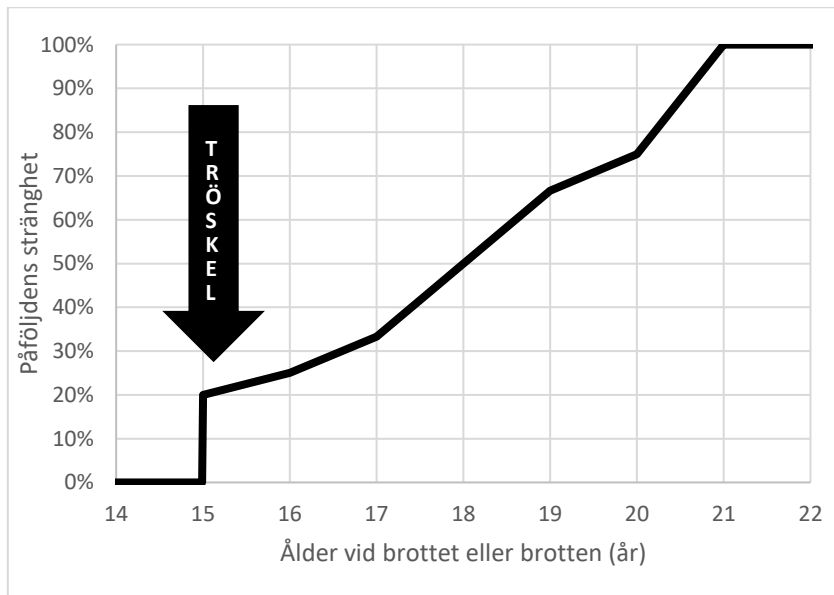
Först när fördelarna och nackdelarna med de olika alternativen vägs mot varandra – och bedöms mot bakgrund av våra allmänna utgångspunkter – går det att på ett tillförlitligt sätt dra slutsatser angående vilken modell som bör väljas. En sådan arbetsmetod anvisas också i våra direktiv.⁹

I det följande presenterar vi fyra olika modeller för s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år.

Alternativ 1 – ”Dubbla trösklar”

Beskrivning

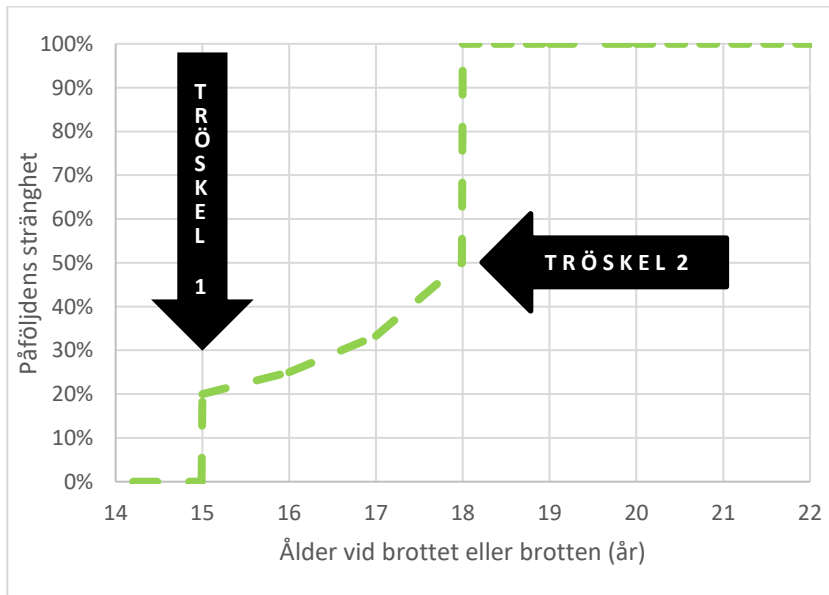
Den nuvarande tillämpningen av 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken innebär att påföljdens stränghet – i andelar av motsvarande påföljd för en lagöverträdare som var 21 år vid brottet – ökar successivt med den tilltalades ålder från och med den s.k. straffmyndighetsåldern 15 år enligt följande diagram.



⁹ Se avsnitt 2.1.

Av diagrammet framgår att den s.k. straffmyndighetsåldern medför en tröskeeffekt. Den lagöverträdare som var 14 år och 11 månader vid brottet får ingen brottspåföljd alls – även om socialtjänsten kan ingripa enligt den socialrättsliga lagstiftningen, exempelvis med insatser enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) – medan den som nyss hade fyllt 15 år får en påföljd vars stränghet som utgångspunkt ska motsvara 20 procent av motsvarande påföljd för en 21-årig lagöverträdare. Eftersom straffrättsliga påföljder – till skillnad från andra offentlighetsrättsliga ingripanden – innebär ett förmedlande av samhälleligt klander framstår det som rimligt att tala om en tröskeeffekt vid 15 års ålder trots att en åtgärd enligt den socialrättsliga lagstiftningen, exempelvis vård enligt LVU, mot ett barn som begått brott vid åldern 14 år 11 månader kan vara minst lika ingripande som en straffrättslig påföljd, exempelvis ungdomsvård, för ett barn som begått brott vid 15 års ålder.¹⁰

När den s.k. ungdomsreduktionen nu ska upphöra för lagöverträdare i åldern 18–20 år, i enlighet med vad vi har uttalat i avsnitt 8.2.2, är ett första alternativ att låta den s.k. ungdomsreduktionen vara oförändrad för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Det skulle innebära ett system med ”dubbla trösklar” enligt följande diagram.

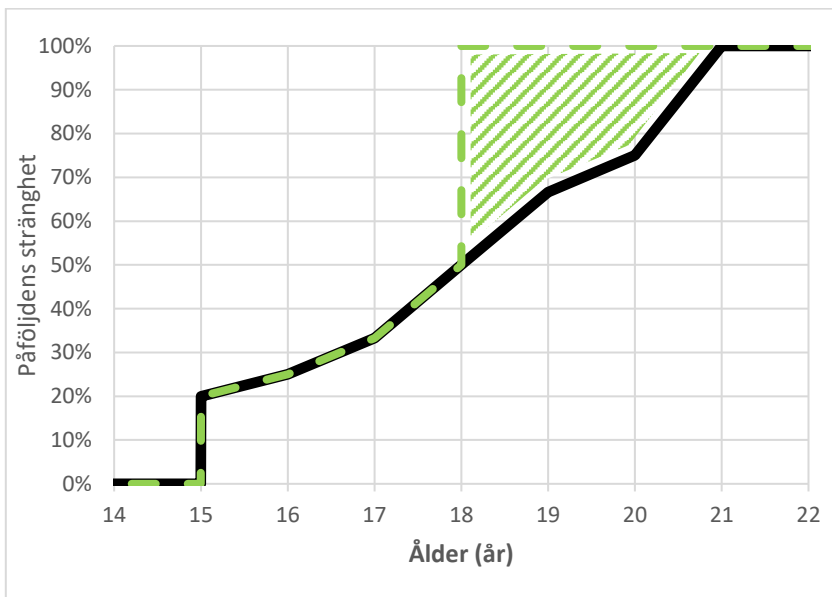


¹⁰ Se avsnitt 7.5.1.

Repressionshöjning med ”dubbla trösklar” (modell nr 1)

En förändring enligt modell nr 1 (”dubbla trösklar”) skulle innebära en repressionshöjning motsvarande det grönstreckade området i följande skiss.

Det grönstreckade fältet, som håller sig inom åldersspannet 18–20 år, beskriver alltså den minsta repressionshöjning som krävs för att uppnå det i direktiven beskrivna syftet att göra straffmätningen likformig för alla myndiga lagöverträdare.

*Fördelar*

Vi har som en allmän utgångspunkt uttalat att repressionshöjningar inte bör genomföras utan att det finns starka skäl som talar för strängare påföljder. Vi har därtill konstaterat att tidigare överväganden i slutet av 1900-talet och början av 2000-talet bygger på tanken att straff, i synnerhet fängelsestraff, är någonting i grunden negativt som bör undvikas i den mån det är möjligt. Det finns inte något klart och generellt stöd för att höjda straff leder till minskad brottslighet.

Tvärtom kan straff i vissa fall riskera att dömda brottslingar socialiseras in i en kriminell livsstil med följd att brottsligheten (i förlängningen) ökar.¹¹

Mot bakgrund av vår generella syn på användningen av påföljder och särskilt fängelsestraffet finns det anledning att förespråka ett slags ”minimalistisk” hållning som innebär att straffskärpningar inte bör gå längre än vad som är nödvändigt.

Vårt uppdrag är att göra straffmätningen för alla myndiga lagöverträdare likformig. Det innebär att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska bedömas på samma sätt som lagöverträdare som var 21 år eller äldre vid brottet. Med den ”minimalistiska” hållningen bör dock ingen repressionshöjning genomföras när det gäller lagöverträdare i åldern 15–17 år. Eftersom det saknas stöd för att en höjning avseende även denna åldersgrupp skulle leda till minskad brottslighet på ett övergripande plan tycks det inte finnas något rationellt skäl för att lagstifta om strängare påföljder för dessa.

Ett annat argument för den ”minimalistiska” hållningen är att andra alternativ, som innebär repressionshöjningar för åldersgruppen 15–17 år, sannolikt skulle kräva att påföljdssystemet för unga lagöverträdare skulle behöva göras om i inte obetydlig omfattning. Det nuvarande systemet bygger på att det finns särskilda ungdomspåföljder som riktar sig framför allt till lagöverträdare i åldern 15–17 år. Av lagbestämmelser, förarbetsuttalanden, rättspraxis och den straffrättsvetenskapliga doktrinen framgår hur dessa påföljder aktualiseras och kan tillämpas för lagöverträdare i olika åldrar för brott eller brottslighet med olika straffvärden samt hur de särskilda ungdomspåföljderna förhåller sig till de påföljder som gäller för vuxna lagöverträdare. Förhållandet mellan straffmättningsvärde och val av påföljd har vi behandlat i avsnitt 4.2.6. Om den s.k. ungdomsreduktionen skulle ändras för lagöverträdare i åldern 15–17 år, skulle förutsättningarna för tillämpningen av de särskilda ungdomspåföljderna förändras radikalt i och med att en viss gärning, med ett visst straffvärde, skulle få ett högre straffmättningsvärde. I de fall straffmättningsvärdet ligger nära den övre gränsen för en viss påföljds tillämpningsområde, exempelvis tillämpningsområdet för ungdomsvård, skulle en reform som den nu diskuterade kunna leda till att den påföljden inte längre skulle vara tillämplig enligt nuvarande rättspraxis. Det skulle då framstå

¹¹ Se avsnitt 3 och 7.2.

som behövt att ändra på de förhållanden mellan straffmättningsvärden och påföljdsalternativ som har utarbetats i praxis eller ändra de särskilda ungdomspåföljdernas innehåll, i skärpande riktning, så att de kan användas vid högre straffmättningsvärden. Alternativet vore att låta vägen till fängelse och andra vuxenpåföljder bli betydligt kortare för de unga lagöverträdare som vid tidpunkten för brottet fortfarande var barn i Barnkonventionens mening. Vi behandlar frågan om straffmättningsvärde som grund för påföljdsvalet i ett framtida system närmare i avsnitt 9.

Till sist bör nämnas att den ”minimalistiska” hållningen är det alternativ som innebär den minsta ökningen av den s.k. straffmassan, vilket i sin tur innebär ingen ökning av kostnaderna för Statens institutionsstyrelse och den minsta ökningen av kostnader för Kriminalvården.¹²

Nackdelar

En nackdel med att inte genomföra någon repressionshöjning avseende lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år, givet att en höjning ska genomföras för åldersgruppen 18–20 år, är att det uppstår en tröskeeffekt vid 18 års ålder. Den lagöverträdare som nyss har fyllt 18 år vid brottet ska, enligt den förändring som vi föreslår, få samma påföljd som om han eller hon hade varit 21 år eller äldre medan den som var knappt 18 år, exempelvis 17 år och 11 månader, ska få en påföljd motsvarande ett straffmättningsvärde på cirka 50 procent av straffmättningsvärdet för en vuxen. Det går alltså att tänka sig vissa situationer i vilka en mycket liten skillnad i ålder skulle kunna leda till att den något äldre lagöverträdaren skulle få en dubbelt så sträng påföljd som den något yngre lagöverträdaren. Skillnaden mellan de båda åldersgrupperna blir som allra tydligast om det beaktas att ändringen avseende 18–20-åringar innebär att lagöverträdare i denna ålderskategori ska kunna dömas till fängelse på livstid.

Hur stort det nu diskuterade problemet är beror på hur man ser generellt på tröskeeffekter. Vi har i avsnitt 7.5 fört en diskussion om tröskeeffekter och kommit fram till att de visserligen skulle kunna betraktas som orättvisa och att det finns en risk för att systemets trovärdighet ifrågasätts men att man samtidigt inte får gå för långt i

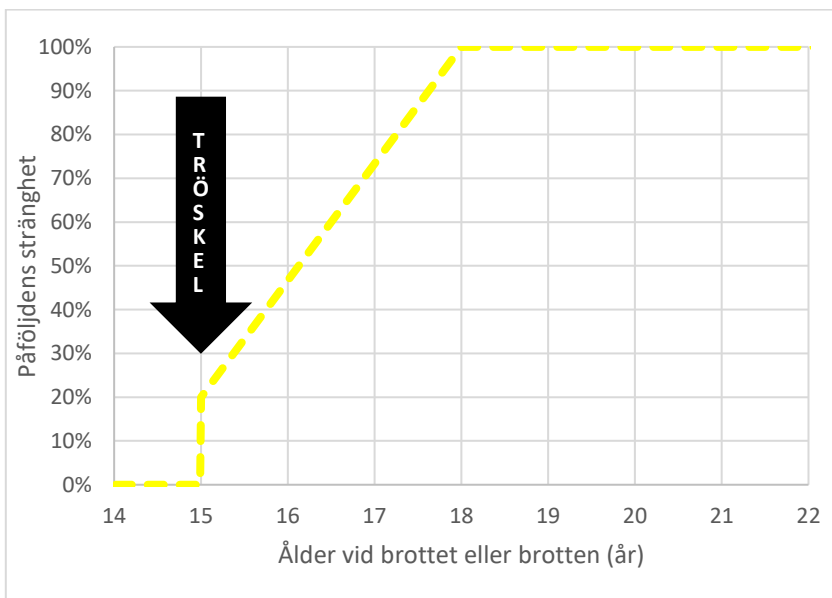
¹² Vi återkommer till frågan om ekonomiska konsekvenser i avsnitt 11.5.

sin strävan att utjämna sådana effekter. Redan i dag finns en tröskel vid 15 års ålder, den s.k. straffmyndighetsåldern, och det går att argumentera för att det är naturligt att ytterligare förpliktelser tillkommer i samband med 18-årsdagen, då myndighetsåldern uppnås och bl.a. rätten att rösta i allmänna val inträder. Till detta kommer att påföljdssystemet för unga lagöverträdare redan i dag är uppdelat – i fråga om val av påföljd – så att de särskilda ungdomspåföljderna är avsedda och anpassade för i första hand lagöverträdare i åldern 15–17 år medan ungdomen hos lagöverträdare i åldern 18–20 år i stället beaktas främst genom att det krävs särskilda skäl för fängelse. En viss tröskel vid 18 års ålder finns alltså redan inom ramen för dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare.

Alternativ 2 – ”Brantare lutning”

Beskrivning

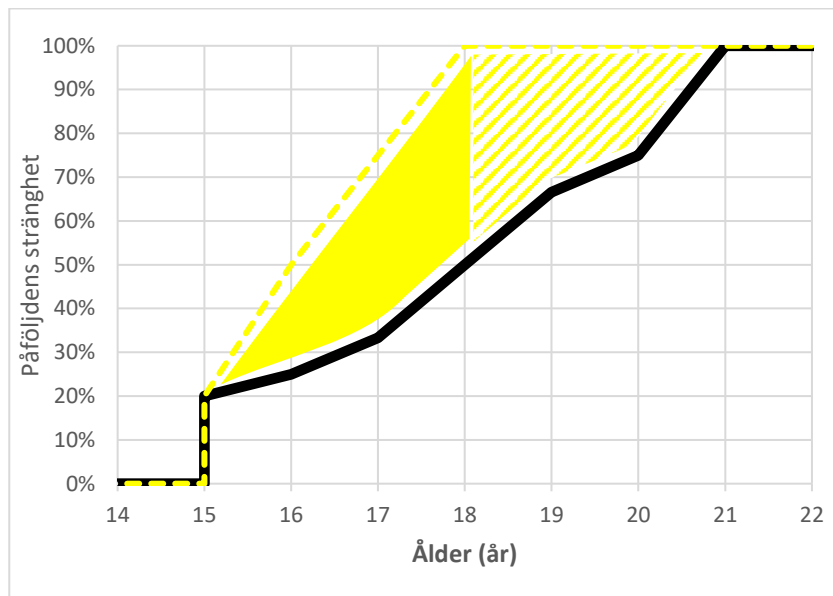
En alternativ modell – som syftar till att undvika den dubbla tröskel-effekten – går ut på att den nuvarande s.k. reduktionen för 15-åriga lagöverträdare behålls (nedsättning med 80 procent, så att påföljdens stränghet blir 20 procent av vad som skulle ha gällt för en vuxen lagöverträdare) samtidigt som den s.k. reduktionen avtar i högre takt än nu per åldersenheter, så att den vid 18 års ålder har upphört helt. Det rör sig alltså om en brantare lutning på den kurva som beskriver sambandet mellan ålder och reduktion. Modellen framgår av följande diagram.



Repressionshöjning med ”brantare lutning” (modell nr 2)

En förändring enligt modell nr 2 (”brantare lutning”) skulle innebära en repressionshöjning motsvarande det gula och gulstreckade området i följande skiss. Det gula fältet beskriver repressionshöjningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år medan det gulstreckade området

beskriver den höjning för lagöverträdare i åldern 18–20 år som förutsätts i våra direktiv och som är gemensam för samtliga våra alternativ.



Fördelar

Den fördel som kan identifieras med modellen ”brantare lutning” är att den dubbla tröskeeffekten undviks. En tröskeeffekt kvarstår vid den s.k. straffmyndighetsåldern 15 år men inom ramen för åldersgruppen 15–20 år avtar den s.k. ungdomsreduktionen lika mycket för varje åldersenhet och någon tröskeeffekt vid 18 års ålder finns inte.

Med en ”brantare lutning” skulle det inte uppstå något behov av att förklara varför det vid 18 års ålder plötsligt ställs mycket högre krav på straffrättsligt ansvarstagande i *straffmätningshänseende*. Risken för att systemets trovärdighet ifrågasätts på grund av en svårförklarlig skillnad i repressionsgrad för en lagöverträdare som var 17 år 11 månader respektive 18 år minskar alltså med alternativ 2. Samtidigt måste det beaktas att det i fråga om *valet av påföljd* finns skilda regelverk för 15–17-åringar respektive 18–20-åringar, som i princip (dvs. även om det finns undantag) innebär att en uppsättning av påföljder gäller för 15–17-åringar (särskilda ungdomspåföljder) medan

en annan gäller för lagöverträdare som är 18 år eller äldre ("vuxenpåföljder"). Ett regelverk för straffmätning som skulle eliminera den dubbla tröskeln skulle alltså inte innebära att systemet som helhet skulle bli fritt från en tröskeleffekt vid 18 års ålder. Den nyss beskrivna fördelen mister därmed något av sitt värde. Att modellen inte har en direkt utan endast indirekt påverkan på valet av påföljd skulle alltså lika väl som en *inskränkning av fördelarna* kunna beskrivas som en *nackdel* med modellen. Vi övergår mot bakgrund av det konstaterandet till att studera andra nackdelar med alternativ 2.

Nackdelar

En utgångspunkt för våra överväganden är att påföljdsskärpningar inte bör genomföras om det inte finns starka skäl. Det måste finnas en rationell grund för att genomföra generella höjningar av represionsnivån. Vårt nuvarande påföljdssystem har utformats mot bakgrund av ett konstaterande av att skärpningar av påföljderna inte på något generellt och tydligt sätt kan sägas minska brottsligheten.¹³

Det finns inte något stöd för att en höjning av påföljdernas stränghet för lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle leda till minskad brottslighet inom denna ålderskategori. En höjning skulle tvärtom leda till att fler barn skulle bli föremål för frihetsberövande påföljder (sluten ungdomsvård eller fängelse) med de negativa konsekvenser för de unga lagöverträdarnas anpassning i samhället som sådana påföljder riskerar att innebära.

En annan nackdel med en "brantare lutning" är att den riskerar att leda till *tillämpningsproblem*. En brantare lutning innebär en större skillnad i påföljdens stränghet per tidsenhet. Exempelvis innebär den nuvarande tillämpningen av 29 kap. 7 § brottsbalken att skillnaden i s.k. reduktion för en 15-årig respektive 16-årig lagöverträdare är 5 procentenheter (straffmätningvärdet för en 15-åring och 16-åring är 20 procent respektive 25 procent av vad som skulle ha gällt för en vuxen lagöverträdare). Med en så pass brant lutning som skulle krävas för att utjämna tröskeln vid 18 års ålder skulle skillnaden i stället vara cirka 27 procentenheter (straffmätningvärdet för en 15-åring och 16-åring skulle vara 20 procent respektive cirka 47 procent av vad som skulle ha gällt för en vuxen lagöverträdare). Skillnaden kan

¹³ Se avsnitt 3 och 7.2.

också beskrivas på så sätt att 16-åringen, med den brantare lutningen, skulle få en mer än dubbelt så sträng påföljd som 15-åringen. För att det inte skulle uppstå en tröskeeffekt för varje levnadsår skulle domstolarna behöva laborera med mycket förfinade bedömningar utifrån den tilltalades ålder i termer av månader i stället för år. Den s.k. reduktionen beror på den tilltalades ålder vid *tidpunkten för brottet* – inte vid domstolens huvudförhandling eller dom. Vid flerfaldig brottslighet skulle alltså en bedömning av den s.k. reduktionen, baserad på den tilltalades ålder i månader, behöva göras för vart och ett av brotten. Förutom att detta framstår som ett praktiskt problem som inte kan förringas kan det också ifrågasättas om det kan motiveras att ha en schabloniserad bedömning som påverkas så starkt av små skillnader i ålder. Det framstår inte som självklart att en lagöverträdare som är, exempelvis, 17 år och 6 månader alltid förtjänar mindre klander eller är mer sanktionskänslig än en lagöverträdare som är 17 år och 8 månader.

Eftersom modellen innebär högre s.k. straffmätningssvården än i dag för lagöverträdare som är äldre än 15 år, skulle den också medföra problem när det gäller tolkningen av bestämmelserna om de särskilda ungdomspåföljderna. Det har mot bakgrund av 2007 års reform av påföljdssystemet för unga lagöverträdare vuxit fram en praxis när det gäller tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna utifrån straffmätningssvårde. Vi har redogjort kort för förhållandet mellan straffmätningssvårde och val av påföljd, enligt dagens rättspraxis, i avsnitt 4.2.6. Motsvarande praxis skulle sannolikt behöva bildas på nytt, om straffmätningssvården skulle öka generellt för lagöverträdare inom åldersgruppen 15–17 år. Alternativet vore att låta vägen till fängelse och andra vuxenpåföljder bli betydligt kortare än i dag för de unga lagöverträdare som fortfarande var barn i Barnkonventionens mening vid tidpunkten för brottet. Det nu sagda är ett starkt skäl mot att ändra riktlinjerna för straffmätning beträffande lagöverträdare i åldern 15–17 år. I sammanhanget kan visserligen framhållas att det är långt ifrån alltid som en skärpt straffmätning leder till strängare påföljder. Som exempel kan nämnas att den som dömts till ungdomsvård, villkorlig dom eller skyddstillsyn i många fall skulle ha kunnat få en sådan påföljd även om straffmätningssvårde hade varit något högre. Det följer av att sådana påföljder som de i exemplet valda inte mäts ut i enheter om tid (som fängelse eller slutna ungdomsvård) eller pengar (som böter) utan kan tillämpas med *samma*

innehåll vid ett *spann av straffmätning*svärden. Ändrade riktlinjer för straffmätning avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle alltså inte få något praktiskt genomslag i de fall då det – med såväl nuvarande som skärpta riktlinjer – skulle stå klart att påföljden skulle bestämmas till exempelvis ungdomsvård. En annan sak är att det före domen framtagna förslaget till ungdomsvård kan ges ett mer eller mindre ingripande innehåll och att ungdomsvård, enligt 32 kap. 3 § brottsbalken, kan förenas med tilläggsstraffsanktionerna ungdomstjänst eller böter. Det nu sagda talar inte *för* en skärpt straffmätning för unga lagöverträdare, utan utgör snarare en påminnelse om att en höjning av straffmätningssvärden inte med nödvändighet kommer att få effekt i varje enskilt fall (vilket möjligen är ytterligare ett argument *mot* en sådan höjning). Vi behandlar förhållandet mellan straffmätningssvärde och påföljdsval i ett framtida system närmare i avsnitt 9.

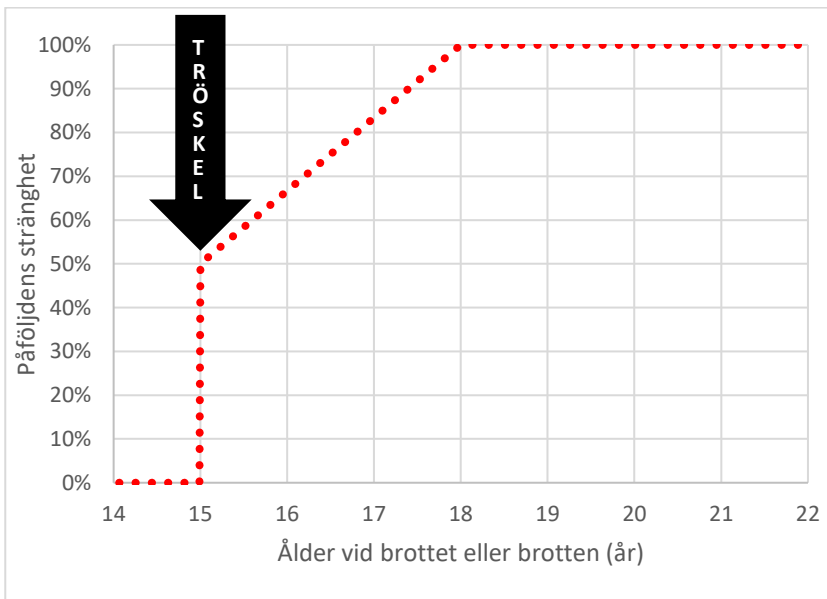
Till de redan nämnda nackdelarna kommer att en repressionshöjning avseende åldersgruppen 15–17 år skulle innebära en större ökning av den s.k. straffmassan än vad som följer av den repressionshöjning för 18–20-åringar som förutsätts i våra direktiv. Det skulle i sin tur innebära en större ökning av bl.a. Statens institutionsstyrelses och Kriminalvårdens kostnader för frihetsberövande påföljder.¹⁴

¹⁴ Vi återkommer till de ekonomiska konsekvenserna i avsnitt 11.5.

Alternativ 3 – ”Förhöjd startpunkt”

Beskrivning

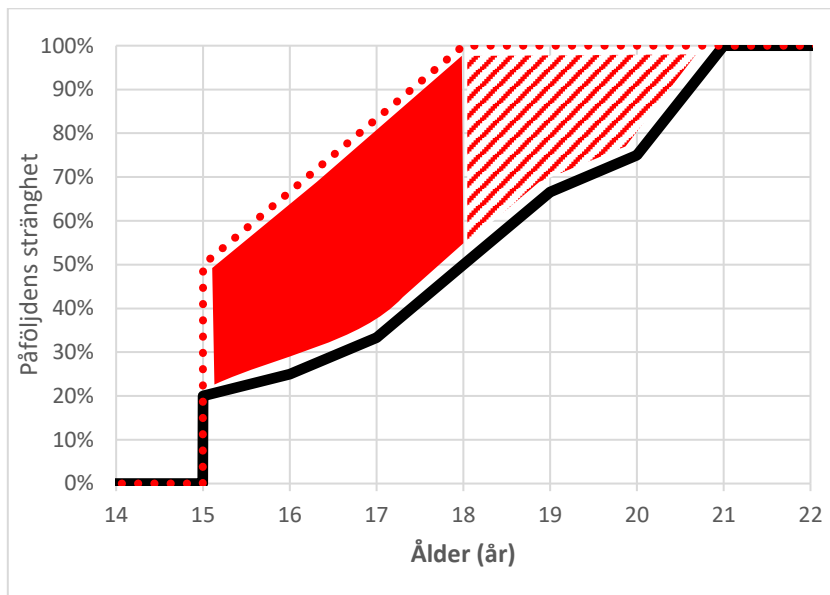
Ett tredje alternativ – för att undvika såväl dubbla trösklar som en alltför brant lutning på reduktionskurvan – skulle kunna vara att minska den s.k. åldersreduktionen för 15-åriga lagöverträdare till den nivå som i dag gäller för 18-åriga lagöverträdare. Den i direktiven förutsatta repressionshöjningen för 18–20-åriga lagöverträdare skulle alltså, enligt modellen, förenas med att 15–17-åriga lagöverträdare flyttades upp i påföljdstrappan (eller ned i reduktionshänseende) till de nivåer som nu gäller för den äldre ålderskategorin. Modellen framgår av följande diagram.



Repressionshöjning med ”förhöjd startpunkt” (modell nr 3)

En förändring enligt modell nr 3 (”förhöjd startpunkt”) skulle innebära en repressionshöjning motsvarande det röda och röstreckade området i följande skiss. Det röda fältet beskriver repressionshöjningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år medan det röstreckade området beskriver den höjning för lagöverträdare i åldern 18–20 år som

förutsätts i våra direktiv och som är gemensam för samtliga våra alternativ.



Fördelar

Det går att urskilja två fördelar med modellen ”förhöjd startpunkt”.

En första fördel är att modellen innebär att problemet med ”dubbla trösklar”, på kurvan som beskriver sambandet mellan ålder och påföljdens stränghet, undviks. Denna fördel är gemensam med modellen ”brantare lutning”. Som beskrivits i det förra delavsnittet kan det diskuteras vilket värde det har att eliminera den andra tröskeln, vid 18 års ålder, när det gäller *straffmätningen* eftersom det ändå gäller skilda regler för 15–17-åringar respektive 18–20-åringar i fråga om *påföljdsvalet*. I fråga om låga straffvärden framstår inte fördelen som så tydlig. Modellen löser dock problemet med betydande skillnader i straffmätningens värde för lagöverträdare som är något yngre respektive något äldre än 18 år vid höga straffvärden. Detta blir allra tydligast när straffvärdet motsvarar livstids fängelse.

För det andra innebär modellen ”förhöjd startpunkt” att en av de nackdelar som beskrivits beträffande modellen ”brantare lutning” undviks. Exempelvis skulle skillnaden i s.k. ungdomsreduktion för en

15-åring och en 16-åring vara cirka 17 procentenheter, vilket kan jämföras med den i föregående delavsnitt beskrivna skillnaden 27 procentenheter för en 15-åring och en 16-åring om modellen ”brantare lutning” skulle tillämpas. Behovet av – och det praktiska problemet med – att laborera med exakt ålder, mätt i termer av månader, är mindre ju mindre den s.k. reduktionen förändras per åldersenhet.

Nackdelar

Med modellen ”förhöjd startpunkt” undviks de problem som beskrivits avseende ”brantare lutning” och som är förknippade med den snabbare förändringen av s.k. reduktion per åldersenhet. Övriga nackdelar som har beskrivits beträffande modellen ”brantare lutning” gäller dock också i fråga om modellen ”förhöjd startpunkt”.

En ”förhöjd startpunkt” skulle innebära en ännu kraftigare repressionshöjning – särskilt för de allra yngsta – än modellen ”brantare lutning”. Det saknas belegg för att en sådan förändring skulle leda till minskad brottslighet långsiktigt och på ett generellt plan. I samma del kan också konstateras att tröskeleffekten vid 15 års ålder skulle bli mycket större än i dag. Tröskeln vid 18 års ålder skulle alltså kunna sägas utjämnas på bekostnad av att tröskeln vid 15 års ålder görs mer än dubbelt så hög (från 0 till 50 procent av straffvärdet) som i dag (från 0 till 20 procent av straffvärdet).

Eftersom modellen innebär högre s.k. straffmätningvärden än i dag för lagöverträdare som är 15 år eller äldre, skulle den också medföra problem när det gäller tolkningen av bestämmelserna om de särskilda ungdomspåföljderna. Det finns i dag en praxis när det gäller tillämpningsområdena för dessa som skulle behöva göras om från grunden om straffmätningvärdena skulle öka generellt för lagöverträdare inom åldersgruppen 15–17 år.¹⁵ En därmed sammanhängande fråga är om det över huvud taget finns något kvarvarande utrymme för särskilda ungdomspåföljder, om lagöverträdare i åldern 15–17 år ska ”ta över” den position som lagöverträdare i åldern 18–20 år har i dagens system. Ett alternativ skulle visserligen kunna vara att minska nivåerna för s.k. ungdomsreduktion för 15–17-åriga lagöverträdare till

¹⁵ Se avsnitt 4.2.6.

de nivåer som i dag gäller för 18–20-åriga lagöverträdare men samtidigt utvidga tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna så att dessa kan vara tillämpliga även vid högre straffmättningsvärden än i dag. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 9.

Det kan också nämnas att modellen ”förhöjd startpunkt” skulle innebära en större höjning av den s.k. straffmassan än modellen ”brantare lutning”. Detta innebär att även ekonomiska skäl talar ännu starkare mot modellen ”förhöjd startpunkt” än mot modellen ”brantare lutning”.¹⁶

Alternativ 4 – ”Mindre tröskel”

Beskrivning

De tre modeller som har beskrivits ovan kan på olika sätt knytas till dagens nivåer för s.k. ungdomsreduktion. Alternativ 1 innebär att lagöverträdare i åldern 15–17 år även fortsättningsvis ska få samma s.k. ungdomsreduktion vid straffmätningen som i dag. Alternativ 2 innebär en jämn kurva för den s.k. reduktionen från den nivå som i dag gäller för 15-åriga lagöverträdare (80 procents s.k. reduktion) ned mot den nivå som enligt våra direktiv ska gälla för myndiga lagöverträdare (0 procents s.k. reduktion). Alternativ 3 innebär att nivåerna för den s.k. reduktionen ändras så att 15–17-åriga lagöverträdare får ta över den plats i vad man skulle kunna kalla för reduktionssystemet som 18–20-åriga lagöverträdare har i dag.

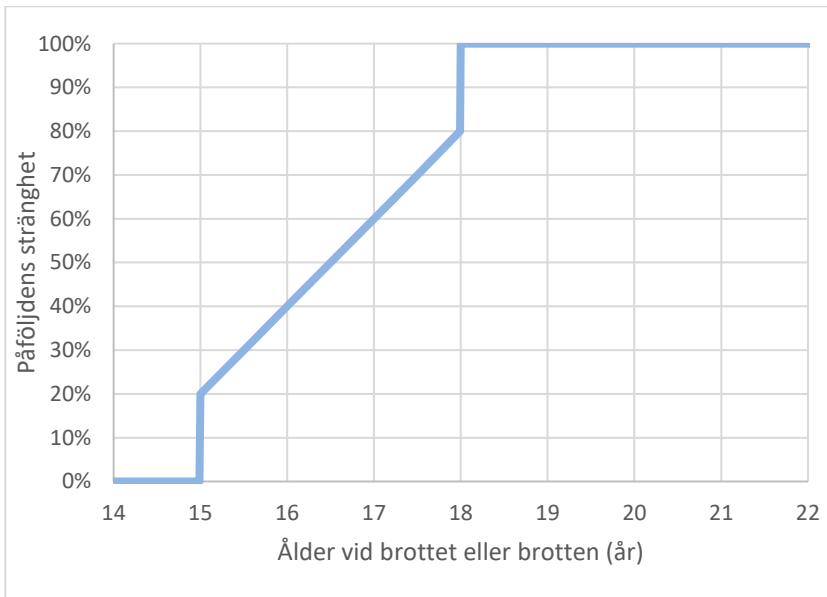
Utöver dessa tre modeller går det naturligtvis att tänka sig andra alternativ, bl.a. modeller som utgör mellanting mellan två av modellerna 1–3. Det skulle på så sätt kunna sägas finnas ett oändligt antal alternativ eller modeller att välja bland, med olika start- och slutpunkter och med olika lutningar på reduktionskurvan. Vi ska här nöja oss med att åskådliggöra det sagda med ett exempel.

Ett exempel på ett fjärde alternativ skulle kunna vara att låta den s.k. reduktionen börja på 80 procent, så att straffmättningsvärdet för en 15-årig lagöverträdare är 20 procent av straffvärdet. Straffmättningsvärdet skulle sedan kunna öka med 10 procentenheter för varje ökning av lagöverträdarens ålder med ett halvår för att nå en nivå motsvarande 80 procent av straffvärdet när lagöverträdaren är nästan

¹⁶ Vi återkommer till de ekonomiska konsekvenserna i avsnitt 11.5.

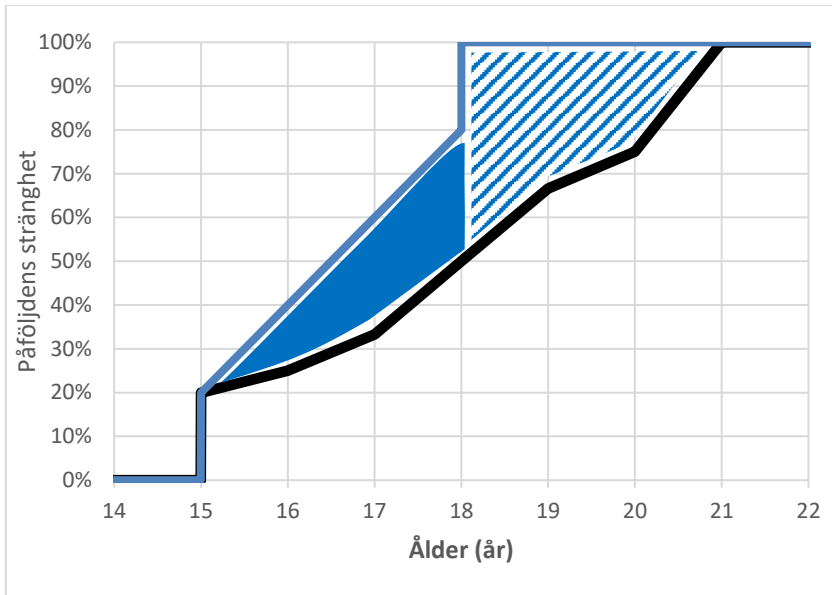
18 år, exempelvis 17 år 11 månader. Tröskel-effekten när lagöverträdaren fyller 18 år motsvarar då 20 procentenheter, dvs. lika många procentenheter som vid den av oss beskrivna tröskeln vid 15 års ålder. Det rör sig alltså om en mindre tröskel än med alternativ 1 och en mindre brant lutning än med alternativ 2. Samtidigt kan konstateras att modellen – liksom alternativ 2 och 3 – innebär repressionshöjningar för alla lagöverträdare som var äldre än (nyss fyllda) 15 år vid tidpunkten för brottet.

Den s.k. reduktionen vid olika åldrar med alternativ 4 framgår av följande skiss.



Repressionshöjning med ”mindre tröskel” (modell nr 4)

En förändring enligt modell nr 4 (”mindre tröskel”) skulle innebära en repressionshöjning motsvarande det blå och blåstreckade området i följande skiss. Det blå fältet beskriver repressionshöjningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år medan det blåstreckade området beskriver den höjning för lagöverträdare i åldern 18–20 år som förutsätts i våra direktiv och som är gemensam för samtliga våra alternativ.



Fördelar

Vi har i våra allmänna utgångspunkter angett att tröskeeffekter kan framstå som orättvisa och att det finns en risk för att tröskeeffekter leder till att systemets trovärdighet kan ifrågasättas, även om vi i det sammanhanget också har tagit ställning för att det krävs någonting mer än intresset av att utjämna en tröskeeffekt för att motivera en repressionshöjning. Vi har alltså förståelse för att det i och för sig kan tyckas märkligt att en tilltalad som var 17 år 11 månader vid brottet får en hälften så sträng påföljd som om han eller hon nyss hade fyllt 18 år.¹⁷

En fördel med alternativ 4 när det jämförs med alternativ 1 är att tröskeeffekten vid 18-årsdagen är mindre med alternativ 4 (20 procentenheter) än med alternativ 1 (50 procentenheter). Även om det kvarstår en tröskeeffekt blir den inte lika påtaglig som om den skulle innebära en dubbling av straffmätningvärdet i samband med 18-årsdagen. Om straffvärdet för ett brott motsvarar fängelse i ett år, skulle straffmätningvärdet för en lagöverträdare strax under 18 år motsvara fängelse i sex månader med alternativ 1 respektive fängelse i

¹⁷ Se avsnitt 7.5.

nio–tio månader med alternativ 4. Annorlunda uttryckt skulle tröskeln i vårt exempel motsvara sex månaders fängelse med alternativ 1 respektive två–tre månaders fängelse med alternativ 4.

I förhållande till alternativ 2 och 3 har alternativ 4 den fördelen att alternativ 4 innebär en mindre repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Alternativ 4 kan alltså sägas vara ett slags försök till kompromiss som reducerar tröskeleffekten vid 18 års ålder samtidigt som repressionshöjningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år är mindre än med de mer ingripande alternativen 2 och 3.

Nackdelar

Den tydligaste nackdelen *från principiell synpunkt* med alternativ 4 är att det alternativet, liksom alternativ 2 och 3, innebär en omotiverad repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Som vi har konstaterat ovan i detta avsnitt och dessförinnan i avsnitten om resultaten av psykologisk och neurologisk forskning samt ungdomsbrottslighetens utveckling (avsnitt 6.3 respektive 6.4) finns det inga rationella argument för en repressionshöjning för unga lagöverträdare. Repressionshöjningen med alternativ 4 skulle visserligen vara mindre än med alternativ 2 eller 3. Det är dock fortfarande en nackdel med alternativ 4 att det alternativet innebär att unga lagöverträdare påförs strängare påföljder med hänsyn till såväl deras lägre grad av mognad som att det inte kan förväntas bidra till minskad ungdomsbrottslighet. I detta sammanhang kan påpekas att när lagöverträdarens ålder närmar sig 18 år, skulle repressionsökningen med alternativ 4 motsvara ungefär 30 procentenheter. Även om repressionsökningen med alternativ 4 är lägre än med alternativ 2 eller 3, rör det sig alltså om en påtaglig repressionsökning och inte enbart en marginal sådan.

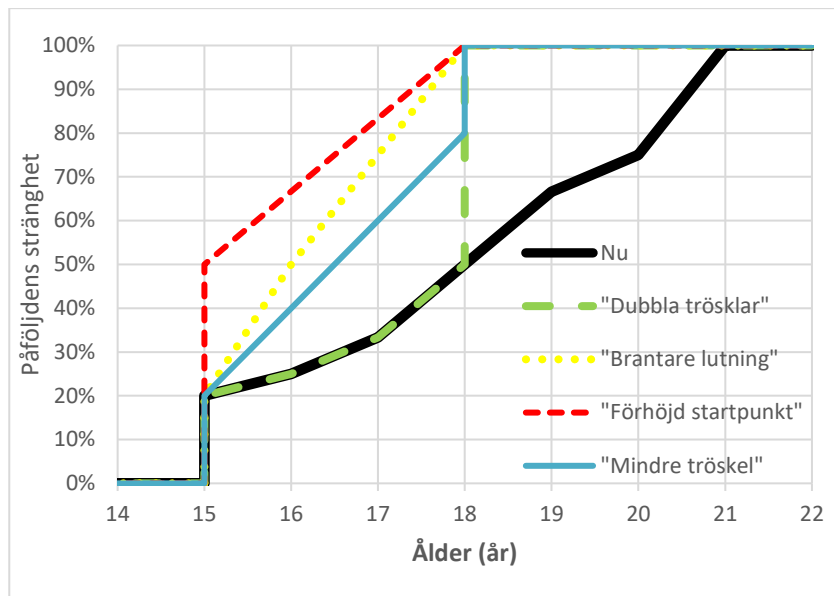
En nackdel från mer *praktisk synpunkt* – men som också har att göra med intresset av att påföljdssystemet ska gå att motivera på ett rationellt sätt – är att de nivåer för s.k. ungdomsreduktion som följer av alternativ 4 inte går att koppla till befintliga nivåer på samma sätt som alternativ 1–3. Även om också alternativ 4 utgår från en s.k. reduktion om 80 procent av straffvärdet för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år, är tröskeln vid 18-årsdagen, 20 procentenheter, godtyckligt vald. Därmed är även alla nivåer däremellan godtyckligt valda.

Det är svårt att hävda att en viss eller annan lutning på reduktionskurvan är mer eller mindre rationell. Alternativ 4 får därmed beskrivas som ett exempel på hur lagstiftaren skulle kunna göra en kompromiss, mellan å ena sidan intresset av att motverka tröskeffekter och å andra sidan intresset av att inte genomföra repressionshöjningar utan egentliga skäl, snarare än som ett alternativ som kan motiveras utifrån en rättslig eller moralfilosofisk diskussion. I sammanhanget kan dock nämnas att en tröskel vid 18 års ålder motsvarande 20 procentenheter skulle vara lika stor som den befintliga tröskeln vid gränsen för ”straffmyndighet”, som går vid 15 års ålder. Systemet för s.k. ungdomsreduktion skulle alltså kunna sägas vara symmetriskt i den meningen att skillnaden i s.k. reduktion skulle vara lika stor i början och slutet av skalan.

En annan nackdel av mer praktisk natur är att alternativ 4, liksom alternativ 2 och 3, skulle medföra effekter på påföljdsvalet för unga lagöverträdare. En konsekvens av ett införande av alternativ 4 skulle vara att domstolarna skulle behöva ompröva sin tillämpning av bestämmelserna om de särskilda ungdomspåföljderna och deras respektive tillämpningsområden. Vi återkommer till denna problematik i avsnitt 9.

Sammanfattande illustration av de fyra modellerna

Förhållandet mellan den nuvarande s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i olika åldrar och de fyra ovan beskrivna modellerna framgår av följande skiss.



8.3.2 Ingen repressionshöjning för lagöverträdare som är 15–17 år

Bedömning: Intresset av att utjämna tröskeffekter kan inte ensamt motivera repressionshöjningar för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vi anser därför att det även fortsättningsvis ska göras samma s.k. ungdomsreduktion som i dag för lagöverträdare i denna ålderskategori och förespråkar alltså alternativ 1.

Om den s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 15–17 år ska minskas i syfte att minimera tröskeffekten vid 18 års ålder, anser vi att minskningen bör vara begränsad. Vi anser därmed att alternativ 4 har ett försteg i förhållande till alternativ 2 och 3.

Alternativ 4 har ett försteg i förhållande till alternativ 2 och 3

Vi har i avsnitt 8.3.1 beskrivit fyra olika modeller för s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år och redovisat fördelarna och nackdelarna med respektive modell. En övergripande iakttagelse har varit att den andra och tredje modellen (”brantare lutning” respektive ”förhöjd startpunkt”) innebär repressionshöjningar som inte kan motiveras med intresset av att bekämpa brottsligheten. Detsamma gäller det fjärde alternativet (”mindre tröskel”). Det finns inget generellt stöd för att brottsligheten skulle minska långsiktigt med strängare påföljder för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Vidare har vi pekat på betydande tillämpningsproblem med såväl den andra och tredje som den fjärde modellen. Alla dessa tre modeller skulle medföra negativa praktiska och ekonomiska konsekvenser. Samtidigt har vi kunnat konstatera att bland alternativen 2–4 har alternativ 4 en påtaglig fördel i förhållande till alternativ 2 och 3 i och med den mindre graden av repressionshöjning.

Alternativ 1 bör väljas framför alternativ 4

När alternativ 1 ställs mot alternativ 4 uppstår frågan om det kan vara befogat att – som ett slags kompromiss – genomföra en viss repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 15–17 år för att reducera tröskeleffekten vid 18 års ålder. Alternativ 4 har ju, som vi har beskrivit ovan, den fördelen att det alternativet innebär en mindre tröskeleffekt än alternativ 1 vid 18 års ålder. I denna del kan vi återknyta till våra allmänna utgångspunkter för våra överväganden, i vilka vi har uttalat att tröskeleffekter i och för sig kan anses orättvisa och att sådana kan innebära en risk för att systemets trovärdighet ifrågasätts men att åtgärder i syfte att eliminera tröskeleffekter samtidigt inte får vara alltför långtgående.¹⁸ Det framstår inte som försvarbart att genomföra repressionshöjningar för människor i en viss ålder – i synnerhet inte för lagöverträdare som fortfarande var barn vid tidpunkten för brottet – om *det enda syftet* är att motverka att det uppstår tröskeleffekter. Avhjälpandet av den dubbla tröskeleffekten skulle alltså kunna utgöra ett led i motiveringen av en repressionshöjning (i någon form) avseende åldersgruppen 15–17 år endast om det skulle finnas *ytterligare argument* för en sådan höjning. Ett sådant

¹⁸ Se avsnitt 7.5.

argument skulle kunna vara att brottsligheten inom denna åldersgrupp skulle kunna förväntas minska med strängare påföljder. Något belägg för ett sådant samband finns dock inte. Det kan tvärtom befaras att en minskad s.k. ungdomsreduktion – med ett ökat bruk av vuxenpåföljder för lagöverträdare i åldern 15–17 år som följd – skulle leda till att dessa barn i större utsträckning skulle fastna i en kriminell livsstil. Detta innebär att det inte går att finna någon annan motivering till en repressionshöjning, avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år, än att den bidrar till att reducera tröskeleffekten vid 18 års ålder. Det innebär i sin tur att det saknas tillräckliga skäl för en sådan höjning. Det kan alltså redan här konstateras att alternativ 1 bör väljas framför alternativ 4.

Till det sagda kommer att det framstår som svårt att åstadkomma en förändring enligt alternativ 4 i praktiken. Det skulle visserligen gå att lagstifta om de yttre ramarna för den s.k. reduktionen (se avsnitt 8.3.3) men hur graderna av s.k. reduktion skulle se ut på mer detaljerad nivå låter sig inte beskrivas på ett naturligt sätt i lagtext. Vi kan här notera att dagens riktlinjer för s.k. ungdomsreduktion har vuxit fram genom uttalanden av Högsta domstolen och kommentarer i den straffrättsvetenskapliga litteraturen. Vidare skulle det vid en förändring i enlighet med något av alternativen 2–4 kunna anses uppstå ett behov av ändrade tillämpningsområden för de särskilda ungdomspåföljderna. Att det vore problematiskt att genomföra sådana förändringar konstaterar vi i avsnitt 9.3.2. Även detta är ett skäl för att förespråka alternativ 1 i första hand.

Vi gör alltså bedömningen att regleringen av s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år bör utformas enligt modellen ”dubbla trösklar” (modell nr 1). Det innebär att en tröskeleffekt vid 18 års ålder måste godtas. Denna tröskeleffekt i fråga om *straffmätningen* behöver inte alltid vara så framträdande, särskilt eftersom i många delar skilda regelverk gäller för påföljdsbestämningen för 15–17-åringar respektive 18–20-åringar i fråga om *valet av påföljd*. Andra gånger kan tröskeleffekten vara påtaglig. Ett sådant exempel är att två ungdomar som är ungefär 18 år – den ene 17 år och 11 månader och den andre nyss fyllda 18 år – ska dömas för ett brott med ett straffvärde som motsvarar fängelse på livstid. Att sådana effekter kommer att uppkomma är ett pris som måste betalas för att undvika repressionshöjningar utan rationell grund för de lagöverträdare som

fortfarande är barn. Att gränsen går vid just 18 års ålder innebär vidare att tröskeln – dvs. skyldigheten att undergå samma påföljd som en annan myndig lagöverträdare skulle ha fått – korresponderar med dels de rättigheter och skyldigheter som inträder när en person uppnår myndighetsåldern, dels den gräns mellan barn och vuxna som dras i Barnkonventionen.

8.3.3 Den fortsatta s.k. ungdomsreduktionen för 15–17-åriga lagöverträdare ska framgå av lagtext

Förslag: Det införs en bestämmelse i 29 kap. 7 § brottsbalken om att ett fängelsestraff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde får mätas ut för brott som har begåtts av en lagöverträdare som var 15–17 år endast om det krävs för att 4 § i samma kapitel, om s.k. återfallsskärpning, ska kunna tillämpas.

Det strängaste fängelsestraff som kan komma i fråga för lagöverträdare i åldern 15–17 år ska vara fängelse i nio år. 29 kap. 7 § brottsbalken ändras i enlighet med detta.

Behovet av en tydlig lagreglering

Några riktlinjer för hur stor den s.k. ungdomsreduktionen ska vara för lagöverträdare i olika ålderskategorier finns inte i 29 kap. 7 § brottsbalken. Vägledning beträffande tillämpningen av bestämmelsen finns huvudsakligen i rättspraxis från Högsta domstolen och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen.¹⁹

När 29 kap. 7 § brottsbalken nu ska ändras från att gälla lagöverträdare i åldern 15–20 år till att gälla endast lagöverträdare i åldern 15–17 år uppstår frågan om det behövs kompletterande riktlinjer för tillämpningen.

Vi har i avsnitt 8.3.2 förespråkat en modell som innebär att samma s.k. ungdomsreduktion som görs i dag ska göras även fortsättningsvis för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Utan ändring i bestämmelsen finns det dock ett utrymme för en ändrad rättspraxis. Exempelvis skulle rättspraxis kunna ändras på så sätt att ”reduktionsskalan” – från en reduktion med 80 procent av straffvärdet (som i dag gäller för 15-åriga

¹⁹ Se avsnitt 4.2.5.

lagöverträdare) till ingen reduktion alls (som i dag gäller för 21-åriga lagöverträdare) – skulle överföras från åldersspannet 15–20 år till åldersspannet 15–17 år, i enlighet med det nya tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken. Detta skulle i praktiken innebära en övergång till den modell som vi har kallat ”brantare lutning” (modell nr 2). En sådan utveckling är inte önskvärd.

Det skulle visserligen kunna hävdas att uttalanden i förarbetena till en lagändring skulle kunna räcka för att vägleda rättstillämpningen, i vart fall när det – som nu – inte är fråga om att motivera en påföljds-skärpning utan om att motivera att en repressionshöjning *inte* ska ske beträffande en viss åldersgrupp. Någon konflikt med den s.k. legalitetsprincipen finns alltså inte. Samtidigt finns det ett behov av tydlighet i systemet. Riskerna för oenhetlighet i rättstillämpningen måste minimeras. Av den anledningen föreslår vi att ramarna för den s.k. ungdomsreduktionen för 15–17-åriga lagöverträdare ska kunna utläsas av 29 kap. 7 § brottsbalken. Det kan genomföras genom att den *övre* gränsen för straffmätningens värde (eller den *undre* gränsen för den s.k. ungdomsreduktionen) – i termer av andelar av straffvärdet – för 15–17-åriga lagöverträdare kommer till uttryck i lagtexten.

En lagbestämmelse om den s.k. ungdomsreduktionens storlek

Allmänna principer för den s.k. reduktionen

Dagens tillämpning av 29 kap. 7 § brottsbalken innebär att en lagöverträdare som är 15, 16, 17 eller 18 år kan få ett straff som motsvarar 20 procent, 25 procent, 33 procent respektive 50 procent av straffvärdet, när straffvärdet ligger på fängelsenivå. Eftersom de tabeller som finns för den s.k. reduktionen är tänkta som riktlinjer kan det exempelvis tänkas att även en lagöverträdare som var 17 år och 11 månader, dvs. snart 18 år, vid brottet kan få en s.k. reduktion med 50 procent av straffvärdet.

För att tydliggöra att den s.k. ungdomsreduktion som i dag görs för lagöverträdare i åldern 15–17 år ska fortsätta att gälla oförändrad – när 29 kap. 7 § brottsbalken ändras till att gälla endast denna åldersgrupp – föreslår vi att ramarna för den s.k. reduktionen ska gå att utläsa av lagtexten.

Det ska alltså framgå av lagtexten att ett straff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde som utgångspunkt inte får mätas

ut för brott som har begåtts av en lagöverträdare som var 15–17 år. Samtidigt innebär bestämmelsen om s.k. återfallsskärpning vid straffmätningen, i 29 kap. 4 § brottsbalken, att återfall i vissa fall ska beaktas som en straffskärpande faktor vid straffmätningen. Det innebär att det i vissa fall kan vara aktuellt att mäta ut ett högre straff än det som motsvarar straffvärdet med avdrag för den s.k. ungdomsreduktionen. Av denna anledning bör lagtexten utformas på så sätt att det framgår att ett fängelsestraff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde får mätas ut för brott som har begåtts av en lagöverträdare som var 15–17 år *endast om* det krävs för att 29 kap. 4 § brottsbalken ska kunna tillämpas.

Det skulle visserligen vara teoretiskt möjligt att i lagtexten ange inte bara ramarna för reduktionen utan också vilka nivåer, i termer av procent av straffvärdet, som ska gälla vid olika åldrar. Vi har dock konstaterat att det vore främmande för den svenska strafflagstiftningen att göra lagtexten så detaljerad. Sambandet mellan ålder och reduktion har hittills kommit till uttryck i tabeller i den straffrättsvetenskapliga litteraturen vilka i sin tur har byggt på bl.a. uttalanden av Högsta domstolen. Vi anser att det är en lämplig ordning som bör gälla även fortsättningsvis. Av den anledningen föreslår vi inte att annat än den yttre ramen för den s.k. reduktionen ska framgå av lagtexten. Av närmast följande delavsnitt följer också att det inte skulle gå att beskriva ett enkelt matematiskt samband mellan ålder och s.k. reduktion eftersom något annorlunda procentsatser gäller vid straffvärden på bötesnivå jämfört med vad som gäller vid straffvärden på fängelsenivå. Att någon ändring av nivåerna för den s.k. reduktionen för lagöverträdare i åldern 15–17 år inte är avsedd med alternativ 1 framgår av vad vi har angett ovan i detta betänkande.

Särskilt om s.k. ungdomsreduktion och bötesstraff

I fråga om den s.k. ungdomsreduktionen vid straffvärden på bötesnivå gäller något annorlunda principer än vid straffvärden på fängelsenivå.

Någon s.k. reduktion görs inte över huvud taget när straffvärdet ligger på penningbotsnivå. Vidare sänks, enligt rättspraxis, inte straffmätningens värde till penningbotsnivå om straffvärdet ligger på ett lågt antal dagsböter.²⁰

Om straffvärdet ligger på dagsbotsnivå görs vid straffmätningen s.k. ungdomsreduktion enligt principer som har utvecklats i rättspraxis från Högsta domstolen och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen. Även riktlinjer från Riksåklagaren har påverkat rättsutvecklingen. En grundläggande princip är att s.k. reduktion av dagsbotsstraff ska göras ned till det lägsta antalet dagsböter (30) och att straffvärden motsvarande de kortaste fängelsestraffen i vissa fall kan reduceras till (ett högt antal) dagsböter.

Det finns något olika uppfattningar om *exakt* hur stor reduktion som ska göras för lagöverträdare i olika åldrar.²¹ Syftet med detta delavsnitt är inte att ta ställning för eller mot någon av de modeller som tillämpas, utan endast att visa att den s.k. reduktionen på bötesnivå inte sammanfaller helt med de ovan angivna procentuella s.k. reduktionerna som brukar tillämpas vid straffvärden på fängelsenivå. Som exempel kan nämnas att f.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Heidenborg har presenterat följande straffmätningens värden (i dagsböter) för lagöverträdare i olika åldrar i boken *Att bestämma påföljd för brott*:²²

²⁰ Se rättsfallet NJA 2014 s. 658.

²¹ Se rättsfallen NJA 2005 s. 878 och NJA 2012 s. 16, Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 252–257 samt Riksåklagarens riktlinjer 2013:2 och 2017:1. Se även avsnitt 4.2.5.

²² Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016 s. 255 f.

Vuxna	15 år	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
30	30	30	30	30	30	30
40	30	30	30	30	30	30
50	30	30	30	30	40	40
60	30	30	30	40	40	50
70	30	40	40	50	50	60
80	40	40	40	50	60	70
90	40	50	50	60	70	80
100	40	50	60	70	80	90
110	50	60	60	70	80	100
120	50	60	70	80	90	110
130	50	60	70	80	100	120
140	60	70	80	90	110	130
150	60	70	80	100	120	140

Förslagen i detta betänkande innebär att den s.k. ungdomsreduktionen ska upphöra för lagöverträdare i åldern 18–20 år. Samtidigt förespråkar vi att nuvarande principer ska fortsätta att gälla i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år. Med utgångspunkt i tabellen i *Att bestämma påföljd för brott* – som i vart fall får anses representera ett av de synsätt som förekommer i domstolarnas tillämpning av 29 kap. 7 § brottsbalken – skulle våra förslag innebära att följande förhållande ska gälla mellan ålder och straffmätningens värde på dagsbotsnivå (den i tidigare delavsnitt beskrivna tröskeleffekten vid 18 års ålder framgår av färgkodningen):

Vuxna	15 år	16 år	17 år	18 år	19 år	20 år
30	30	30	30	30	30	30
40	30	30	30	40	40	40
50	30	30	30	50	50	50
60	30	30	30	60	60	60
70	30	40	40	70	70	70
80	40	40	40	80	80	80
90	40	50	50	90	90	90
100	40	50	60	100	100	100
110	50	60	60	110	110	110
120	50	60	70	120	120	120
130	50	60	70	130	130	130
140	60	70	80	140	140	140
150	60	70	80	150	150	150

Eftersom det matematiska förhållandet mellan straffvärdet, lagöverträdarens ålder och straffmätningens värde inte låter sig beskrivas på något enkelt sätt när vi rör oss på dagsbotsnivå, gör vi bedömningen att det inte är lämpligt att i 29 kap. 7 § brottsbalken ge några riktlinjer för den s.k. reduktionens storlek på den nivån. Ambitionen – att nuvarande praxis ska fortsätta att gälla avseende åldersgruppen 15–17 år – får samtidigt anses framgå genom förslaget om att i paragrafen ta in en bestämmelse av vilken det följer att de nuvarande ramarna, enligt rättspraxis, för straffmätningens värden på fängelsenivå för denna åldersgrupp ska fortsätta att gälla.

Det strängaste straffet för lagöverträdare som är barn

Av 29 kap. 7 § andra stycket brottsbalken framgår att det högsta straffet för lagöverträdare i åldern 15–20 år är fängelse i 14 år. Bestämelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med att straffskalan för mord ändrades från fängelse tio år eller på livstid till fängelse på viss tid, lägst tio och högst 18 år, eller på livstid 2009. Syftet med att införa angivna högsta straff för lagöverträdare under 21 år var att tydliggöra att lagöverträdare under 21 år inte skulle kunna dömas till ett så strängt straff som fängelse i 18 år. En utgångspunkt för den valda gränsen, fängelse i 14 år, var att domstolarna sedan tidigare hade ut-

gått från det kortaste tidsbegränsade fängelsestraff som ett livstidsstraff kunde omvandlas till vid beräkningen av s.k. ungdomsreduktion när straffvärdet motsvarade livstids fängelse.²³

Om ett fängelsestraff på livstid – vid beräkningen av reduktionen – anses motsvara fängelse i 18 år, blir straffmättningsvärdet för 15–20-åringar enligt dagens principer fängelse i 3 år 6 månader för en 15-åring, 4 år 6 månader för en 16-åring, 6 år för en 17-åring och 9 år för en 18-åring. Motsvarande straffmättningsvärde för en lagöverträdare som var *strax under 18 år* vid tidpunkten för brottet, får anses vara fängelse i 8–9 år.

När den s.k. ungdomsreduktionen ska upphöra för lagöverträdare i åldern 18–20 år – genom att tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken inskränks till lagöverträdare i åldern 15–17 år – innebär det att det i paragrafen strängaste angivna fängelsestraffet bör motsvara det längsta fängelsestraff som kan komma i fråga för den lagöverträdare som är under 18 år, dvs. fängelse i 9 år. Villkorlig frigivning efter ett sådant fängelsestraff sker som utgångspunkt efter två tredjedelar av strafftiden, dvs. efter 6 år. Detta kan jämföras med 4 år, som är den längsta tiden för ett frihetsberövande inom ramen för slutna ungdomsvård. Även om slutna ungdomsvård som utgångspunkt ska väljas i stället för fängelse för lagöverträdare som är under 18 år, finns det ett utrymme för att välja fängelsealternativet om slutna ungdomsvård i något fall inte skulle framstå som tillräckligt ingripande.

Alternativa regleringar

Om alternativ 2 ("brantare lutning") skulle väljas

Som framgått ovan förespråkar vi en reglering av straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år enligt alternativ 1. Om en reglering i stället skulle införas enligt alternativ 2 ("brantare lutning"), så skulle spannet för den s.k. ungdomsreduktionen liksom i dag vara 0–80 procent. Liksom i dag skulle den största reduktionen göras för de yngsta lagöverträdarna, de som nyss hade fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet. Skillnaden ligger i att ett straffmättningsvärde enligt straffvärdet, dvs. ett straffmättningsvärde utan reduktion (vi bortser här från 29 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken), uppnås redan i anslutning till 18-årsdagen. Eftersom reduktionsspannet ska vara detsamma som i

²³ SOU 2007:90 s. 165 f. och prop. 2008/09:118 s. 31–36. Se även avsnitt 3.12.2.

dag men gälla endast 15–17-åriga lagöverträdare, bedömer vi att det i så fall skulle räcka med att *tillämpningsområdet* för 29 kap. 7 § brottsbalken ändras enligt vad vi har uttalat ovan. Någon uppgift om ramen för den s.k. reduktionens storlek behöver alltså inte föras in i bestämmelsen, om alternativ 2 väljs.

Vi bedömer inte att den straffrättsliga legalitetsprincipen utgör hinder mot att den s.k. reduktionen minskas utan att det anges i lagtext hur mycket den ska minska. Detta – bl.a. – eftersom nivåerna inte tidigare har kommit till uttryck i lagtext och det redan av att tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken ändras från lagöverträdare 15–20 år till lagöverträdare 15–17 år följer att de förutsättningar som den nuvarande tillämpningen bygger på förändras drastiskt.

Om alternativ 3 ("förhöjd startpunkt") skulle väljas

Om alternativ 3 ("förhöjd startpunkt") skulle väljas, skulle det innebära ett behov av att genom lagstiftning säkerställa att den s.k. reduktionen inte uppgår till mer än 50 procent. Tanken bakom alternativ 3 är ju att lagöverträdare i åldern 15–17 år ska behandlas på motsvarande sätt som vi i dag behandlar lagöverträdare i åldern 18–20 år. För att alternativ 3 ska få genomslag, bör ändringarna av tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken kompletteras med en uppgift i bestämmelsen om att den s.k. reduktion som ska göras enligt paragrafen inte får uppgå till mer än 50 procent av straffvärdet.

Om alternativ 4 ("mindre tröskel") skulle väljas

I vad man skulle kunna kalla matematiskt hänseende har alternativ 4 stora likheter med alternativ 2. Skillnaderna är att lutningen på kurvan med alternativ 4 skulle vara något mindre brant samtidigt som det skulle kvarstå en viss tröskeffekt vid 18-årsdagen som dock skulle vara mindre än med alternativ 1.

Nivåerna för den s.k. ungdomsreduktionen är inte lagfästa och det framstår inte heller om nivåerna ska ändras som lämpligt att lägga fast detaljerade instruktioner angående den s.k. reduktionens storlek i lag. Det rör sig om ett område som har reglerats genom rättstillämpningen utifrån bl.a. vägledande uttalanden från Högsta domstolen och resonemang i den straffrättsvetenskapliga litteraturen. I fråga

om alternativ 1 och 3 har vi samtidigt angett ovan att det är lämpligt att lägga fast vissa regler om *de yttre ramarna* för den s.k. reduktionens storlek i lag, i syfte att de av lagstiftaren önskade effekterna ska uppnås i rättstillämpningen. När det gäller alternativ 2 har vi dock angett att det saknas anledning att göra ändring i lag eftersom reduktionsspannet kvarstår oförändrat (från 80 procents s.k. reduktion till ingen s.k. reduktion) även om åldersspannet ändras från 15–20 år till 15–17 år.

När det kommer till alternativ 4 ändras reduktionsspannet från dagens 80 procent–0 procent till 80 procent–20 procent samtidigt som tillämpningsområdet för 29 kap. 7 § brottsbalken ändras från att gälla 15–20-åriga lagöverträdare till att gälla endast åldersgruppen 15–17 år. Det skulle då vara möjligt – som ett slags modifikation av vad vi har uttalat i fråga om alternativ 1 – att i 29 kap. 7 § brottsbalken ange att ett fängelsestraff som motsvarar mer än fyra femtedelar (80 procent) av brottets straffvärde får mätas ut för brott som har begåtts av en lagöverträdare som var 15–17 år endast om det krävs för att 4 § i samma kapitel, om s.k. återfallsskärpning, ska kunna tillämpas.

8.4 En fortsatt möjlighet att beakta begränsad utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga

Bedömning: Bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken ger domstolen ett utrymme för att som en förmildrande omständighet vid bedömningen av straffvärdet beakta särskilt om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Vi bedömer att bestämmelsen kommer att tillämpas i större utsträckning, om den s.k. ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § brottsbalken slopas för 18–20-åriga lagöverträdare.

Vi har som en allmän utgångspunkt för våra överväganden angett att det även fortsättningsvis bör finnas ett utrymme för att vid straffmätningen beakta om den tilltalades handlande har stått i samband

med hans eller hennes begränsade utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga.²⁴

Förhållandet mellan omständigheter som påverkar *straffvärdet* och omständigheter som påverkar *straffmätningen* utan att påverka straffvärdet har behandlats i avsnitt 7.3. Vi har där konstaterat att det rör sig om en begreppslig skillnad, som syftar till att skapa en struktur för påföljdsbestämningen. Även om det visserligen framstår som naturligt att göra skillnad mellan å ena sidan omständigheter som föreligger vid tidpunkten eller tiden för brottet och å andra sidan omständigheter före eller efter brottet, hade det inte varit ologiskt att – i stället för att som nu göra en distinktion mellan *straffvärde* och *straffmätning*svärde – tala om alla dessa omständigheter såsom påverkande ”straffvärdet”.

Låg ålder kan, typiskt sett, sägas innebära att den tilltalade – till följd av den i avsnitt 6.3 beskrivna lägre graden av förmåga att kontrollera sitt handlande – har *mindre skuld i brottet* och därmed *förtjänar mindre klander*. Som en följd av det bör påföljden vara lindrigare än för en vuxen lagöverträdare. Låg ålder kan också sägas innebära att den tilltalade är *mer känslig för sanktioner*. Även detta är ett skäl för att påföljden bör vara lindrigare än för en vuxen lagöverträdare. Båda dessa skäl får anses ligga till grund för den schablonmässiga s.k. ungdomsreduktionen enligt 29 kap. 7 § brottsbalken.

Utifrån systematiken i 29 kap. brottsbalken går det att dra slutsatsen att lagstiftaren har ansett att 7 § handlar om omständigheter som är relevanta vid straffmätningen men som inte påverkar straffvärdet. Det är också utifrån den utgångspunkten som paragrafen normalt brukar beskrivas i rättspraxis och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen. Samtidigt går det att med fog argumentera för att mindre skuld-/förtjänstskälet för s.k. ungdomsreduktion handlar om *omständigheter vid brottet* och att detta skäl alltså bör påverka straffvärdet samtidigt som sanktionskänsligheten handlar om upplevelsen av en påföljd – som ska avtjänas en tid *efter brottet* – och alltså bör anses höra till straffmätningen men inte till straffvärdebedömningen. Detta leder till slutsatsen att det finns en överlappning mellan 29 kap. 7 § brottsbalken och 3 § första stycket 3 i samma kapitel, som handlar om att det vid straffvärdebedömningen ska beaktas särskilt ”om den tilltalades handlande [vid brottet] stått i samband med hans eller hen-

²⁴ Se avsnitt 7.6.

nes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga”. Exemplet visar att lagstiftaren kan välja att sortera omständigheter på olika sidor om gränsen mellan straffvärdeomständigheter och övriga straffmätningsoständigheter. På ett principiellt plan kan hävdas att den del av 29 kap. 7 § som gäller den låga ålderns påverkan på skuldfaktorn borde sorteras till straffvärdeomständigheterna i stället för till de övriga straffmätningsoverkanande omständigheterna.

I den straffrättsvetenskapliga doktrinen har de olika teoretiska grunderna för straffflindring enligt 29 kap. 3 § första stycket 3 respektive 29 kap. 7 § första stycket brottsbalken identifierats.²⁵ Det har i den straffrättsvetenskapliga litteraturen anförts att ordningen borde vara den att domstolen först ska ställa sig frågan om det finns anledning att anse att *straffvärdet* är lägre på grund av den tilltalades bristande utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga och att det är först när denna fråga är besvarad som ett beaktade av den tilltalades ungdom ska göras vid *straffmätningen* med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken. Att det är mest logiskt att först bestämma straffvärdet, enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken, och först därefter beakta andra straffskärpande eller straffflindrande omständigheter, enligt 29 kap. 4–7 §§ brottsbalken, har på senare tid bekräftats också av Högsta domstolens utformning av domskäl.²⁶

Bestämmelsen i 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken tillämpas restriktivt i rättspraxis.²⁷ Samtidigt måste den restriktiva tillämpningen ses i ljuset av förekomsten av 7 § i dess nuvarande lydelse. Om inte 7 § skulle ha funnits, är det rimligt att anta att 3 § första stycket 3 skulle ha tillämpats i större utsträckning. Det förtjänar att nämnas i det sammanhanget att Påföljdsutredningen, i sitt betänkande 2012, presenterade som sitt antagande att ”behovet av att beakta straffvärdebestämmelsen i 29 kap. 3 § BrB blir större om den bristande mognaden gäller en lagöverträdare där reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB inte får något större genomslag”.²⁸

När den schablonmässiga s.k. reduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år, enligt 29 kap. 7 §, nu tas bort uppstår alltså frågan i

²⁵ Se t.ex. Nils Jareborg, ”Påföljdsbestämningens struktur” i SvJT 1992 s. 257.

²⁶ Se t.ex. rättsfallet NJA 2015 s. 948 samt Lena Holmqvist, ”Påföljdsbestämning för unga lagöverträdare” i JT 2000–01 s. 910, Martin Borgeke, Sigurd Heuman, Staffan Levén och Lars Lindström, ”Två HD-domar angående beaktandet av den tilltalades ungdom” i SvJT 2006 s. 243 och Martin Borgeke och Mari Heidenborg, *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., 2016, s. 251 f.

²⁷ Se t.ex. rättsfallet NJA 2000 s. 314.

²⁸ SOU 2012:34 band 3 s. 778.

vilken utsträckning en lagöverträdarens utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga ska beaktas vid bedömningen av brottets eller brottslighetens straffvärde.

Ett införande av en bestämmelse om schabloniserad s.k. reduktion av *straffvärdet* (i stället för *straffmättningsvärdet*) för lagöverträdare i åldern 18–20 år baserat på lagöverträdarens biologiska ålder skulle strida mot intentionerna med våra direktiv. Det går inte att tolka vårt uppdrag på annat sätt än att syftet är just att avskaffa den schablonmässiga ”reduktionen” eller ”rabatten” för de yngsta myndiga lagöverträdarna. Det går inte att utesluta att det för allmänheten framstår som svårförklarligt att lagöverträdare som är myndiga (men under 21 år) i dag får vad som skulle kunna beskrivas som en ”reduktion”, ”rabatt” eller ”avdrag” från den ”riktiga” påföljden redan på grund av sin biologiska ålder. I dag görs en sådan s.k. reduktion även för exempelvis en s.k. livsstilskriminell 18-åring som agerat på ett övertänt och förslaget sätt.

En annan sak är att det i ett påföljdssystem som bygger på förtjänst och proportionalitet är fundamentalt att den tilltalades grad av skuld i sin gärning kan beaktas inom ramen för straffmätningen. Som vi har angett ovan i detta delavsnitt är det naturligt att graden av skuld kommer till uttryck genom straffvärdebedömningen. Om det – exempelvis – av utredningen i ett brottmål med två tilltalade, A och B, framgår att A:s utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga vid tidpunkten eller tiden för brottet var lägre än B:s utveckling, erfarenhet och omdömesförmåga, förtjänar A (allt annat lika) mindre klander än B. Skillnaden i förtjänt klander bör då – sett till de principer som ligger till grund för påföljdssystemet – komma till uttryck genom att straffvärdet för A:s brott är lägre än straffvärdet för B:s brott. Detta gäller oavsett ålder.

Det har under pågående utredningsarbete framförts att det borde förtydligas i lag att det finns en möjlighet att göra individuella bedömningar av unga lagöverträdarens mognadsgrad. Frågan är då om en sådan lagändring är nödvändig eller om det redan av lagens nuvarande lydelse framgår att skillnader i mognadsgrad ska beaktas som en del av straffvärdebedömningen.

Enligt 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalkens nuvarande lydelse krävs inte ”särskilda skäl” eller ”uppenbart” bristande utveckling för att bestämmelsen ska tillämpas. Ordalydelsen i sig inskränker alltså

inte tillämpningsområdet till sällsynta undantagssituationer. Samtidigt uttalades följande i förarbetena i samband med att det tidigare gällande uppenbarhetsrekvisitet avskaffades:²⁹

Med bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga avses en avvikelse från vad som får anses vara normalt för med den tilltalade jämförbara personer. Sådan omdömeslöshet som i allmänhet kan sägas ligga i att någon begått ett brott är inte tillräcklig. Punkten är inte heller generellt tillämplig så snart yngre personer har begått brott. Att ungdom i allmänhet ska beaktas vid straffmätningen följer i stället av 7 §. Punkten kan t.ex. vara tillämplig för en ung lagöverträdare när hans eller hennes utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga varit bristande jämfört med andra i samma ålder och det funnits ett samband mellan denna brist och brottet.

I förarbetena till den nuvarande lydelsen av 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken utgås alltså från att 29 kap. 7 § brottsbalken existerar och att det finns ett slags samspel mellan de båda bestämmelserna.

Domstolarna synes i praktiken ofta beakta den tilltalades ålder endast med stöd av 29 kap. 7 § brottsbalken, dvs. utan att frågan om beaktande med stöd av 29 kap. 3 § första stycket 3 aktualiseras. Vi gör därför bedömningen att 29 kap. 3 § första stycket 3 kommer att åberopas och tillämpas av domstolarna i fler fall när det schabloniserade beaktandet av ålder för lagöverträdare i åldern 18–20 år upphör. Vårt synsätt i denna del ligger i linje med det ovan redovisade uttalandet av Påföljdsutredningen om att ”behovet av att beakta [...] 29 kap. 3 § BrB blir större om den bristande mognaden gäller en lagöverträdare där reduktionen enligt 29 kap. 7 § BrB inte får något större genomslag”.

Om det framgår av utredningen i ett enskilt fall ”att den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga”, bör detta alltså även i fortsättningen kunna beaktas inom ramen för *straffvärdebedömningen* – oavsett den tilltalades ålder vid tidpunkten för brottet. Vi har i avsnitt 6.3 konstaterat att unga kan ha begränsade sådana förmågor flera år efter att de har uppnått myndighetsåldern 18 år och i det sammanhanget hänvisat till psykologisk och neurologisk forskning som talar för att människor är fullt utvecklade i dessa hänseenden först i 23–25-årsåldern. *Från straffrättslig synpunkt* skulle en utveckling mot tillämpning av 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken i fler fall alltså stå i

²⁹ Prop. 2009/10 :147 s. 45.

linje med de grundläggande straffrättsliga principerna om skuld och proportionalitet.

Från straffprocessuell synpunkt kan vi konstatera att en ökad tillämpning av 29 kap. 3 § första stycket 3 kan medföra en annan typ av utredning i personiadelen än den som förekommer i dag. Att den tilltalade brast i utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga vid tidpunkten för brottet är, som vi redan har noterat, *en straffvärdesänkande omständighet* som prövas inom ramen för prövningen av *brottet*. Det är åklagaren som har bevisbördan för att en sådan omständighet inte förelåg vid tidpunkten för brottet.³⁰

³⁰ Se t.ex. prop. 1987/88:120 s. 86 ff. och rättsfallet NJA 2013 s. 376.

9 Valet av påföljd

9.1 Inledning

Hur *straffmätning* bör regleras i ett system som bygger på att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare har diskuterats i avsnitt 8. I detta avsnitt övergår vi till frågan om hur *valet av påföljd* bör regleras i samma system.

Eftersom vårt uppdrag är tydligt i fråga om att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare behandlar vi denna åldersgrupp först. Vi redogör för våra överväganden och förslag i den delen i avsnitt 9.2. I avsnitt 9.3 följer sedan våra överväganden och förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år.

9.2 Påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år

9.2.1 De bestämmelser som berörs

Den grundläggande bestämmelsen om påföljdsval för unga lagöverträdare finns i 30 kap. 5 § brottsbalken. I paragrafens första och andra stycke anges att det krävs *synnerliga skäl* respektive *särskilda skäl* för att döma 15–17-åriga respektive 18–20-åriga lagöverträdare till fängelse.

Det finns ett nära samband mellan bestämmelserna i 29 kap. brottsbalken och de i 30 kap. brottsbalken. Här kan särskilt framhållas sambandet mellan 29 kap. 7 § och 30 kap. 5 § brottsbalken. De i 30 kap. 5 § angivna kraven på synnerliga skäl respektive särskilda skäl för fängelse kan beskrivas på så sätt att *straffmättningsvärdet* – efter s.k. ungdomsreduktion enligt 29 kap. 7 § brottsbalken – måste uppgå till fängelse i ett år eller mer för att straffvärdeomständigheterna ska kunna utgöra tillräckliga skäl för fängelse. Ett slags parallellitet råder alltså

mellan regleringen av den s.k. ungdomsreduktionen av straff – vid straffmätningen – i 29 kap. 7 § och regleringen av villkoren för att – vid påföljdsvalet – döma unga till fängelse i 30 kap. 5 §. För fullständighets skull bör tilläggas att *brottslighetens art* och den omständigheten att den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott, dvs. *återfall*, kan vara skäl för fängelse, enligt 30 kap. 4 § brottsbalken. Fängelse anses i rättspraxis kunna motiveras av sådana skäl även när straffmätningens värde är lägre än fängelse i ett år. Att även art och återfall kan påverka påföljdsvalet i skärpande riktning bör hållas i åtanke vid den fortsatta diskussionen, som främst tar sikte på omständigheten högt straffmätningens värde som skäl för fängelse.¹

9.2.2 Kravet på särskilda skäl för fängelse för lagöverträdare i åldern 18–20 år tas bort

Förslag: 30 kap. 5 § brottsbalken ändras på så sätt att dess andra stycke – om att det krävs särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldern 18–20 år till fängelse – tas bort.

Bestämmelsens nuvarande lydelse

30 kap. 5 § brottsbalken har följande lydelse:

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand skall bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt arton men innan han eller hon fyllt tjuogoett år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Den centrala bestämmelse som styr påföljdsvalet för unga lagöverträdare är alltså utformad på så sätt att påföljdsvalet för lagöverträdare i åldern 15–17 år regleras i paragrafens första stycke medan påföljdsvalet för lagöverträdare i åldern 18–20 år regleras i det andra stycket.

¹ Se avsnitt 4.2.4.

Bestämmelsen om påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år tas bort

Enligt våra direktiv ska våra förslag leda till att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i åldern 18–20 år ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare, dvs. lagöverträdare som är 21 år eller äldre. Detta innebär att det inte finns något utrymme för särreglering av påföljdsbestämningen för tilltalade som var 18–20 år vid tidpunkten för brottet eller tiden för brottsligheten. I vårt uppdrag ligger alltså att de bestämmelser som innefattar sådan särreglering ska ändras.

För att alla myndiga lagöverträdare ska behandlas lika med avseende på valet av påföljd krävs att 30 kap. 5 § brottsbalken ändras på så sätt att dess andra stycke – om att det krävs särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldern 18–20 år till fängelse – tas bort. Vi föreslår en ändring i enlighet med detta.

9.2.3 Tillämpningsområdet för de särskilda ungdomspåföljderna ändras

Förslag: Bestämmelserna om ungdomsvård och ungdomstjänst, i 32 kap. 1 § respektive 2 § brottsbalken ändras på så sätt att det anges att dessa påföljder kan tillämpas endast på lagöverträdare i åldern 15–17 år.

Nuvarande tillämpningsområden för ungdomsvård och ungdomstjänst

Ungdomsvård

Bestämmelsen om tillämpningsområdet för den särskilda ungdomspåföljden *ungdomsvård*, i 32 kap. 1 § brottsbalken, har följande lydelse:

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna skall syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av socialtjänstlagen, skall rätten meddela föreskrift om att den unge skall följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet skall framgå av domen.

Skall åtgärderna vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, skall den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen skall biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

Tillämpningsområdet för påföljden ungdomsvård sett till den tilltalades ålder regleras alltså i 1 § första stycket. Formuleringen ”Den som är under tjuogoett år och som begått brott” innebär att det är *tidpunkten för rättsens dom* som är relevant och inte tidpunkten för brottet. Den som har begått brott i åldern 15–20 år kan alltså inte dömas till ungdomsvård om rättsens dom meddelas först efter den tilltalades 21-årsdag.

Ungdomstjänst

Bestämmelsen om tillämpningsområdet för den särskilda ungdomspåföljden *ungdomstjänst*, i 32 kap. 2 § brottsbalken, har följande lydelse:

Den som är under tjuogoett år och som begått brott får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjuo och högst etthundrafemtio timmar.

Den som är över arton år får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.

Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Tillämpningsområdet för påföljden ungdomstjänst sett till den tilltalades ålder regleras alltså i 2 § första stycket samtidigt som det i paragrafens andra stycke anges att det krävs särskilda skäl för att döma den som är över 18 år till ungdomstjänst. Formuleringarna ”Den som är under tjuugoett år och som begått brott” (i första stycket) respektive ”Den som är över arton år” (i andra stycket) innebär att det, på motsvarande sätt som vi har angett ovan beträffande ungdomsvård, är *tidpunkten för rättens dom* som är relevant och inte *tidpunkten för brottet*.

Ändring

Som vi har påpekat i avsnitt 9.2.2 ska våra förslag leda till att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i åldern 18–20 år ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare, vilket innebär att det inte finns något utrymme för särreglering av påföljdsbestämningen för tilltalade som var 18–20 år *vid tidpunkten för brottet* eller *tiden för brottsligheten*.

För att alla myndiga lagöverträdare ska behandlas lika med avseende på tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna krävs att 32 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken ändras på så sätt att det framgår att dessa påföljder kan tillämpas endast på lagöverträdare i åldern 15–17 år. Detta skulle kunna lösas på i vart fall två olika sätt:

1. Ett alternativ är att ändra de, i de båda paragrafernas första styckena, angivna åldersgränserna från 21 år till 18 år och att låta 32 kap. 2 § andra stycket brottsbalken, som ger en möjlighet att döma den som är över 18 år till ungdomstjänst om det finns särskilda skäl, utgå. Sådana förändringar skulle leda till att den som är 15–17 år – men inte den som är 18 år eller äldre – vid rättens dom skulle kunna dömas till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Den som begått brott i åldern 15–17 år men hunnit fylla 18 år före rättens prövning skulle alltså inte kunna dömas till ungdomsvård eller ungdomstjänst.
2. Ett annat alternativ är att ändra de angivna åldersgränserna från 21 år till 18 år och samtidigt ändra paragraferna på så sätt att tidpunkten för brottet – i stället för tidpunkten för rättens dom – blir avgörande för om ungdomsvård respektive ungdomstjänst är en tillämplig påföljd. Det skulle leda till att den som begått brott

i åldern 15–17 år skulle kunna dömas till ungdomsvård eller ungdomstjänst oavsett om rättens prövning sker före eller efter 18-årsdagen.

Att de nu nämnda särskilda ungdomspåföljdernas tillämpningsområden har kopplats till åldern vid domen i stället för åldern vid brottet är visserligen logiskt eftersom det i båda fallen rör sig om insatser av socialtjänsten som är utformade för att passa barn och andra ungdomar. Det bör inte komma i fråga att bestämma påföljden till vare sig ungdomsvård eller ungdomstjänst i ett fall där lagöverträdaren var 15–17 år vid tidpunkten för brottet men domen av någon anledning meddelas flera år senare. Samtidigt ser vi en risk i att inskränka tillämpningsområdena allt för mycket. Det är inte önskvärt med en ordning som innebär att den som har begått ett brott i 17-årsåldern och har hunnit fylla 18 år före domen ska vara diskvalificerad från de särskilda ungdomspåföljderna. Detta gäller inte minst eftersom handläggningstiderna hos polis, åklagare och domstol ofta ligger utanför den misstänkte eller tilltalades kontroll.

I det här sammanhanget kan nämnas att Påföljdsutredningen föreslog en allmän bestämmelse om att de särskilda ungdomspåföljderna som utgångspunkt skulle kunna tillämpas på den som *begått brott* innan han eller hon fyllt 18 år (Påföljdsutredningens förslag till 32 kap. 1 § första stycket brottsbalken). I samma paragraf föreslogs samtidigt en bestämmelse om att en vuxenpåföljd skulle bestämmas om den tilltalade hade hunnit fylla 18 år *vid tidpunkten för domen* och det vore ”olämpligt” att döma till en ungdomspåföljd (Påföljdsutredningens förslag till 32 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Vidare föreslogs att även den som hade *begått brott* i åldern 18–20 år skulle kunna dömas till ungdomsvård i de fall då det finns ”särskilda skäl” för det (Påföljdsutredningens förslag till ändrad 32 kap. 1 § tredje stycket brottsbalken).

Påföljdsutredningen ansåg alltså att regleringen skulle ta avstamp i tidpunkten för brottet. Detta motiverades med ett behov av att renodla påföljdssystemet.² Samtidigt kan vi konstatera att Påföljdsutredningen föreslog två ”ventiler” som skulle göra det möjligt dels att frångå ungdomspåföljderna och döma till vuxenpåföljd i vissa fall då den

² SOU 2012:34 band III s. 819 f.

tilltalade hade hunnit fylla 18 år, dels att i vissa fall döma till ungdomspåföljd trots att brottet hade begåtts av en lagöverträdare som hade hunnit fylla 18 år (men inte 21 år) vid tidpunkten för brottet.

Vårt uppdrag är att avskaffa all särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år, med vilket får förstås lagöverträdare som var 18–20 år *vid tidpunkten för brottet*. Ramarna för våra överväganden skiljer sig därmed från Påföljdsutredningens direktiv i denna del. Det rymms inte inom vårt uppdrag, vid en strikt tolkning av direktiven, att lägga fram förslag till lagstiftning som innefattar ”ventiler” som gör det möjligt att döma den som har begått brott i åldern 18–20 år till en annan påföljd än vad som skulle ha gällt för en äldre myndig lagöverträdare. Samtidigt finns det anledning att inte gå för långt åt andra hållet och ändra bestämmelserna i 32 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken på så sätt att ungdomsvård och ungdomstjänst inte kan tillämpas på lagöverträdare som har begått brott i exempelvis 17-årsåldern och får vänta på prövning och dom till efter 18-årsdagen. Till detta kommer att vi anser att det finns skäl för Påföljdsutredningens synsätt när det gäller intresset av att renodla påföljdssystemet. Det sagda innebär sammantaget att det finns övervägande skäl för det andra presenterade alternativet, dvs. att vid en ändring av åldersgränserna i 32 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken också ändra dessa paragrafer på så sätt att tillämpningsområdena knyts till åldern vid tidpunkten för brottet i stället för åldern vid tidpunkten för rättens dom. Vi föreslår ändringar i enlighet med detta.

9.2.4 Vad innebär förslagen i fråga om påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år?

Kortfattad beskrivning av vissa konsekvenser

I detta delavsnitt ska vi redogöra kort för några av de mest uppenbara konsekvenserna av att ändra bestämmelserna om påföljdsval och bestämmelserna om de särskilda ungdomspåföljderna så att det inte längre kommer att finnas någon särreglering avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år. Vi återkommer till en mer utförlig beskrivning av de förväntade konsekvenserna av våra förslag i avsnitt 11.

Drastisk förhöjning av repressionsnivån

Inledningsvis kan vi konstatera att förslagen i denna del – tillsammans med förslagen i fråga om straffmätning i avsnitt 8.2 – innebär en drastiskt förhöjd repressionsnivå för lagöverträdare i åldern 18–20 år. Utöver att 18-åriga lagöverträdare, enligt den föreslagna regleringen, ska få dubbelt så stränga straff i de fall straff mäts ut i fängelse (och påtagligt strängare straff i de fall straff mäts ut i böter) går det att identifiera många typfall i vilka den 18-åriga lagöverträdaren, enligt förslaget, ska få fängelse samtidigt som en icke frihetsberövande påföljd (villkorlig dom eller skyddstillsyn) hade varit tillräcklig enligt dagens reglering och praxis. Exempelvis innebär det slopade kravet på särskilda skäl för fängelse för denna åldersgrupp att brottslighet som i dag anses ha ett straffmättningsvärde för en 18-årig lagöverträdare motsvarande fängelse i sex månader (det skulle kunna röra sig om en grov stöld med ett straffvärde motsvarande fängelse i ett år) kommer att få ett straffmättningsvärde som är lika högt som straffvärdet, dvs. motsvarande fängelse i ett år. Det innebär i sin tur att påföljden sannolikt kommer att bestämmas till fängelse, trots att det med dagens reglering och praxis skulle ha ansetts tillräckligt med villkorlig dom och böter, förutsatt att strängare påföljd inte skulle ha krävts med hänsyn till brottslighetens art eller den tilltalades tidigare brottslighet.

Fängelsestraffens längd för unga kommer alltså att öka och fängelse dömas ut i fler fall. Vidare innebär en allmän repressionsökning för unga lagöverträdare att påföljdscombinationerna i gränslandet mellan icke frihetsberövande påföljder och fängelsestraff kommer att dömas ut oftare, till följd av de generellt sett högre straffmättningsvärdena. Här kan förutses ett kraftigt ökat bruk av bl.a. villkorlig dom eller skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn med föreskrift om s.k. kontraktsvård och skyddstillsyn i förening med s.k. 28:3-fängelse (ett kortare fängelsestraff utdömt med stöd av 28 kap. 3 § och 30 kap. 11 § brottsbalken).

Utöver den ökade ingripandegraden för enskilda som det ökade bruket av bl.a. fängelsestraff innebär, kommer det att leda till en påtaglig kostnadsökning för Kriminalvården. Vi återkommer till vår analys av kostnadskonsekvenser i avsnitt 11.5.

Särskilt om den s.k. ryggsäcksproblematiken

Den av oss föreslagna lagändringen i 30 kap. 5 § brottsbalken medför att lagöverträdare i åldern 18–20 år inte längre kommer att särbehandlas – redan på grund av sin ålder och i förhållande till äldre myndiga lagöverträdare – vid påföljdsvalet. En omedelbar innebörd av det är att sannolikheten för att en lagöverträdare i åldern 18–20 år ska dömas till fängelse för brottslighet med ett visst *straffvärde* är lika hög som för att en äldre lagöverträdare ska dömas till fängelse för brottslighet med samma straffvärde, om alla andra omständigheter förutsätts vara likadana. Detta är dock inte den enda följderna av förslaget. Vi vill också peka på att lagändringen kommer att medföra att 18–20-åriga lagöverträdare inte längre kommer att särbehandlas – redan på grund av sin ålder och i förhållande till äldre myndiga lagöverträdare – såvitt avser faktorerna *art* och *återfall*. Problematiken när det gäller återfall i brott förtjänar att nämnas särskilt.

En konsekvens av vårt förslag till ändring av 30 kap. 5 § brottsbalken är att den som har begått brott i exempelvis 16- och 17-årsåldern och begår brott på nytt när han eller hon har fyllt 18 år ska dömas till fängelse om det följer av en tillämpning av de allmänna bestämmelserna om påföljdsval i 30 kap. 4 § brottsbalken. Tidigare brott som någon har begått i (exempelvis) 16- och 17-årsåldern kommer alltså – med den *föreslagna* regleringen – att kunna läggas till grund för ett val av fängelse som påföljd för (exempelvis) en 18-årig lagöverträdare i samma utsträckning som tidigare brott som någon har begått i (exempelvis) 19- och 20-årsåldern – enligt *nuvarande* reglering – kan läggas till grund för ett val av fängelse som påföljd för (exempelvis) en 21-årig lagöverträdare. Det som nu har sagts om fängelse gäller även villkorlig dom med samhällstjänst alternativt skyddstillsyn med samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse.

Att tidigare brottslighet som den tilltalade bär med sig får betydelse för påföljdsvalet – den s.k. ryggsäcksproblematiken – är särskilt problematiskt när det handlar om tidigare brottslighet som har begåtts vid en ålder (15–17 år) då den tilltalade fortfarande var ett barn. Som vi har angett i avsnitt 6.3.3 visar resultat av neurologisk forskning att hjärnan är mer plastisk, dvs. formbar, under ungdomen, särskilt under de sena tonåren. De flesta ungdomar som begår brott gör detta under en kortare period för att därefter leva ett välanpassat liv. Att då låta brott som har begåtts under dessa tidiga år läggas till

grund för en fängelsedom (eller en dom på villkorlig dom med samhällstjänst alternativt skyddstillsyn med samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse) vid ett återfall efter 18-årsdagen kan, utöver det ökade lidandet för den tilltalade genom frihetsberövandet, förväntas medföra negativa effekter i form av en ökad risk för stigmatisering och minskade förutsättningar för individuell återanpassning. Det skulle alltså kunna vara kontraproduktivt – sett till intresset av att minska ungdomsbrottsligheten – att döma lagöverträdare i 18–20-årsåldern till fängelse på grund av att de återfallit i förhållande till tidigare brottslighet som har begåtts så tidigt som i 15–17-årsåldern.

Det skulle alltså kunna vara mindre lämpligt att beakta tidigare brott begångna av en 15–17-årig lagöverträdare som grund för val av en strängare påföljd för en 18–20-årig lagöverträdare redan med hänsyn till domens *konsekvenser*, eller med andra ord sett till förutsättningarna för att minska brottsligheten. Därutöver kan det, vilket är minst lika viktigt att framhålla, anföras *rättsviseskäl* mot en sådan ordning. Det huvudsakliga syftet med den reform som kommer till uttryck genom förslagen i detta betänkande är, som vi har angett tidigare, att skärpa påföljderna för brott begångna av lagöverträdare i åldern 18–20 år. Frågan om skärpta påföljder för brottslighet begångna av lagöverträdare i åldern 15–17 år har lämnats mer öppen.³ Vi förespråkar att någon skärpning inte ska ske, vare sig avseende straffmätningen eller beträffande påföljdsvalet, när det gäller dessa de allra yngsta lagöverträdarna, som fortfarande var barn vid brottstillfället.⁴ Brott begångna av den som var 15–17 år ska alltså, enligt vår mening, inte straffas hårdare än i dag. I det sammanhanget kan påpekas att återfallsregleringen (i bl.a. 29 kap. 4 § och 30 kap. 4 § brottsbalken) skulle kunna betraktas på så sätt att det inte sker en *skärpning* när den tilltalade återfaller i brott, utan att den tilltalade *privilegieras*, med hänvisning till toleransskäl, och får en lindrigare påföljd när han eller hon döms första gången och att privilegieringen minskar, för att till slut helt utebli, i takt med den dömdes eventuella återfall i brott. Enligt ett angränsande synsätt ”sparas” en del av påföljden för det första brottet och läggs sedan till påföljden för den senare brottsligheten. Återfallsskärpningen motsvarar i så fall – och ska ge uttryck

³ Se avsnitt 2.1.

⁴ Se avsnitt 8.3 och 9.3.

för samhällets klander för – ett slags resterande skuld. Den dömde har alltså gått fri villkorligt från delar av den (egentliga) tidigare påföljden.⁵ Vi ska inte här gå in närmare på den straffrättsteoretiska diskussionen om grunderna för återfallsregleringen. Det kan dock konstateras att det finns ett utrymme för att hävda att ett beaktande av tidigare brottslighet begången av en (då) 15–17-årig lagöverträdare som grund för att döma honom till henne till fängelse (eller villkorlig dom med samhällstjänst alternativt skyddstillsyn med samhällstjänst, s.k. kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse) för brott som han eller hon har begått efter att ha fyllt 18 år skulle kunna anses innebära att han eller hon skulle straffas retroaktivt för den tidigare brottsligheten på ett sätt som i praktiken skulle innebära en skärpning, i förhållande till vad som gäller i dag, för lagöverträdare i åldern 15–17 år.

Vårt uppdrag innebär att alla former av straffrättslig och straffprocessuell särbehandling av lagöverträdare i åldern 18–20 år ska slopas. Det finns därför inget utrymme för att lägga fram ett annat lagförslag än det ovan angivna. Samtidigt vill vi peka på att domstolarna ska göra en individuell bedömning av den tilltalades förhållanden i personaliadelen, vilka innefattar eventuella tidigare påföljder som den tilltalade har verkställt, innan den bestämmer en påföljd. Vi förutsätter att domstolarna även fortsättningsvis kommer att reagera på återfall i brottslighet på så sätt att påföljden trappas upp i strängthets-hänseende för varje nytt återfall. Det innebär enligt vår bedömning att påföljden inte med nödvändighet kommer att behöva bestämmas till fängelse för den som efter att ha begått flera brott i t.ex. 16- och 17-årsåldern återfaller i ett brott med ett straffvärde på fängelsenivå efter 18-årsdagen. Om den tilltalade har dömts till böter, ungdomstjänst eller ungdomsvård för den tidigare brottsligheten, bör det kunna komma i fråga att döma honom eller henne till exempelvis skyddstillsyn för den nya brottslighet som har begåtts efter 18-årsdagen, om inte straffvärdet eller brottslighetens art talar för att en strängare påföljd bör väljas.

Även om 18–20-åriga lagöverträdare inte ska särbehandlas redan på grund av sin ålder framstår det som rimligt att påföljdsskärpningen i första hand görs inom ramen för de icke frihetsberövande påföljder – med möjlighet till tilläggssanktioner i form av exempelvis samhällstjänst och s.k. kontraktsvård – som står till buds när en lagöverträdare som inte tidigare har dömts till en vuxenpåföljd har återfallit i brott

⁵ Se diskussionen i avsnitt 8.2.3.

efter 18-årsdagen. Det är då inte åldern i sig som medför att påföljden kan stanna vid exempelvis skyddstillsyn.

I detta sammanhang vill vi också peka på att det typiskt sett händer mycket i livet för den som är 18–20 år (se t.ex. avsnitt 6.3 i detta betänkande). Det kan därför antas att det i fråga om lagöverträdare i denna åldersgrupp oftare går att notera en påtaglig förbättring av den personliga eller sociala situationen, vilket under vissa förutsättningar kan utgöra ett särskilt skäl för att välja skyddstillsyn som påföljd i stället för fängelse (30 kap. 9 § andra stycket 1 brottsbalken). Även om det skulle kunna finnas en *indirekt* koppling mellan åldern och förändringen av de personliga eller sociala omständigheterna handlar det, som nyss sagts, i dessa fall inte om att särbehandla på grund av åldern *i sig* utan om att beakta de konkreta omständigheter som framkommit i personaliadelen.

Det nu anförda resonemanget – som kan föras inom de ramar som följer av bestämmelserna i 30 kap. brottsbalken även med den lagändring som vi föreslår – syftar till att åstadkomma en upptrappning av påföljden i väl avvägda steg för det fall den tilltalade upprepade gånger återfaller i brott.

Praktiska problem i fråga om samordning av insatser

Ett annat problem framkommer vid en jämförelse med den socialrättsliga lagstiftningen i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och socialtjänstlagen (2001:453, SoL).

I 3 § LVU anges följande:

Vård skall [...] beslutas om 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.

Vård skall också beslutas om den som dömts till slutna 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 3 § LVU får beredas inte bara barn, dvs. unga som är under 18 år, utan även ”den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke” (1 § tredje stycket

LVU). Vård som har beslutats med stöd av 3 § ska upphöra senast när den unge fyller 21 år (21 § LVU).

Av SoL framgår ingen generell åldersbegränsning vad gäller socialnämndens skyldighet att sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver. Därmed avgränsas inte heller enligt SoL tillämpningsområdet uppåt av myndighetsåldern och gränsen för när någon slutar att vara barn i rättslig mening.

En tydlig konsekvens av de förslag som vi har lämnat är att ungdomar i åldern 18–20 år kan vara föremål för insatser enligt den socialrättsliga lagstiftningen samtidigt som det inte längre kommer att finnas lagliga förutsättningar för att döma den som har begått brott i denna ålder till ungdomsvård. Det kan exempelvis handla om att en 18-årig lagöverträdare som är föremål för tvångsvård enligt 3 § LVU kommer att dömas till fängelse eller skyddstillsyn i ett fall där det med den nu gällande regleringen skulle ha funnits ett utrymme för att döma till ungdomsvård, som även den ska verkställas i kommunens regi.

Vid våra kontakter med representanter för socialtjänster har det framkommit att det kan vara svårt att samordna påföljder som verkställs i statlig regi, exempelvis fängelse eller skyddstillsyn, med insatser enligt den socialrättsliga lagstiftningen. Det finns exempelvis inte någon automatiserad informationsöverföring mellan Kriminalvården, inklusive frivården, och kommunerna avseende de personer som är föremål för påföljder och andra insatser. Det innebär bl.a. att det inte är säkert att en kommun som bereder en ung person vård enligt LVU får kännedom om en eventuell dom på fängelse eller skyddstillsyn förrän i ett sent skede.

De negativa konsekvenser som har angetts här talar – liksom den ovan beskrivna s.k. ryggsäcksproblematiken – visserligen mot att genomföra förändringar i enlighet med våra förslag. Vi har dock inte uppfattat att våra direktiv innehåller något utrymme för att överväga eller föreslå mindre ingripande ändringar för lagöverträdare i åldern 18–20 år.⁶ Vi stannar därför vid att lägga fram förslagen i denna del med dessa avslutande kommentarer.

För det fall lagstiftaren vill genomföra ändringar av påföljdsbestämmelserna i 29 och 30 kap. brottsbalken i den riktning som anges

⁶ Det kan parentetiskt tilläggas att vårt uppdrag inte omfattar att överväga förändringar av bestämmelserna om vård enligt LVU och SoL.

i våra direktiv och samtidigt önskar undvika de i detta delavsnitt presenterade negativa konsekvenserna kvarstår naturligtvis möjligheten att behålla en ”ventil” som innebär att ungdomsvård i vissa undantagsfall, exempelvis när den unge redan vårdas enligt LVU, kan tillämpas även på lagöverträdare i åldern 18–20 år. Detta kan göras genom att ange i 32 kap. 1 § brottsbalken att rätten får döma den som har begått brott efter att han eller hon har fyllt 18 år men innan han eller hon har fyllt 21 år till ungdomsvård om det finns ”särskilda skäl” för det.

9.3 Påföljdsval för lagöverträdare i åldern 15–17 år

Bedömning: Bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket brottsbalken om val av påföljd för lagöverträdare i åldern 15–17 år bör inte ändras.

9.3.1 Resonemang utifrån olika modeller

Behovet av att jämföra olika alternativ

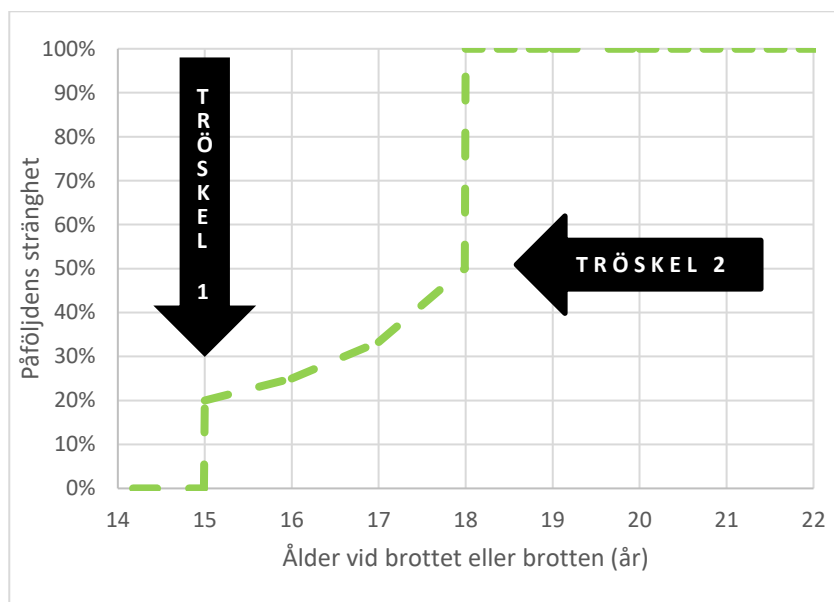
Medan våra direktiv är tydliga i fråga om att lagöverträdare som är 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare har vi fått i uppdrag att överväga olika alternativ för hur den yngre ålderskategorin – lagöverträdare i åldern 15–17 år – ska behandlas. I fråga om *straffmätning* har vi i avsnitt 8.3 presenterat fyra modeller avsedda för den yngre åldersgruppen.

I det närmast fortsatta kommer vi att fullfölja resonemangen kring de olika nämnda modellerna när det kommer till *valet av påföljd*.

Alternativ 1 – ”Dubbla trösklar”

Det första alternativ som vi presenterade i fråga om straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år – och som vi förespråkar (”dubbla trösklar”) – innebär att s.k. ungdomsreduktion vid straffmätningen även fortsättningsvis ska göras i samma utsträckning som i dag. Det innebär att straffmätningens värde ökar i takt med lagöverträdarens ålder vid tidpunkten för brottet för att stanna på omkring hälften av

straffvärdet för en lagöverträdare som snart skulle fylla 18 år vid tidpunkten för brottet. Eftersom ingen s.k. reduktion ska göras för myndiga lagöverträdare innebär det första alternativet att det uppstår en tydlig tröskeleffekt vid 18 års ålder. Medan den som snart skulle fylla 18 år vid tidpunkten för brottet ska få en s.k. reduktion med hälften av straffvärdet ska den lagöverträdare som nyss hade fyllt 18 år få ett straff i enlighet med brottets straffvärde, om påföljden bestäms till böter eller fängelse och inte återfall eller s.k. billighetsskäl talar för att straffet ska skärpas eller lindras (se 29 kap. 4 § respektive 5 § brottsbalken). Se följande skiss.



Som vi har konstaterat tidigare kan det sägas råda ett intimt samband mellan bestämmelsen om straffmätning för unga lagöverträdare, i 29 kap. 7 § brottsbalken, och bestämmelsen om att den tilltalades ungdom ska beaktas vid valet av påföljd, i 30 kap. 5 § brottsbalken. Vid valet av påföljd får brottets *straffvärde* eller *art* eller den omständigheten att den tilltalade *återfallit* i brott återopas som skäl för fängelse (30 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). Om straffvärdet är ett år eller mer anses straffvärdet i sig, enligt etablerad rättspraxis, kunna medföra att den grundläggande presumtionen mot fängelse bryts, dvs. även om varken brottslighetens art eller återfall i brott talar för

fängelse. Om den tilltalade var 15–17 år eller 18–20 år vid tidpunkten för brottet, kan de i 30 kap. 5 § brottsbalken intagna kraven på synnerliga respektive särskilda skäl för fängelse sägas innebära att *straffmätningensvärdet* – efter s.k. ungdomsreduktion enligt 29 kap. 7 § brottsbalken – måste vara minst ett års fängelse för att brottets svårhet i sig ska kunna motivera ett fängelsestraff. Genom att vid påföljdsvalet utifrån 30 kap. 4 § brottsbalken använda straffmätningensvärdet i stället för straffvärdet har alltså även 30 kap. 5 § brottsbalken beaktats.⁷

Eftersom det första alternativet innebär att straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år även fortsättningsvis ska göras enligt nu gällande rättspraxis är en naturlig konsekvens av den modellen att det även fortsättningsvis ska finnas ett krav på synnerliga skäl för fängelse för lagöverträdare i åldern 15–17 år och att detta krav ska tolkas på samma sätt som i dag. Eftersom en 15-årig lagöverträdare får en s.k. reduktion vid straffmätningen på cirka 80 procent av straffvärdet innebär det att *straffvärdet*, även fortsättningsvis, måste uppgå till minst fem års fängelse (*straffmätningensvärdet* är då fängelse i ett år) för att brottets svårhet – i sig (och alltså redan utan beaktande av den tilltalades eventuella tidigare brottslighet och brottslighetens art) – ska kunna motivera en frihetsberövande påföljd. Med frihetsberövande påföljd avses i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år i första hand sluten ungdomsvård och i andra hand fängelse (se 30 kap. 5 § första stycket andra meningen och 32 kap. 5 § första stycket brottsbalken). Det första alternativet innebär även i övrigt att nu gällande rättspraxis i fråga om påföljdsval för 15–17-åriga lagöverträdare ska fortsätta att gälla. Det innebär att påföljden – om det inte finns tillräckliga skäl för en frihetsberövande påföljd – som utgångspunkt ska bestämmas till någon av de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård eller ungdomstjänst eller – om straffmätningensvärdet är lågt – till böter.⁸

Sammanfattningsvis är den naturliga konsekvensen av straffmätning för 15–17-åriga lagöverträdare enligt den första modellen att även valet av påföljd ska göras som i dag avseende denna ålderskategori och att ett krav på synnerliga skäl för fängelse alltså ska gälla för lagöverträdare i åldern 15–17 år.

Det vore visserligen möjligt att genom lagändringar ändra tillämpningsområdena för frihetsberövande påföljder för unga och för de

⁷ Se avsnitt 4.2.4.

⁸ Se avsnitt 4.2.6.

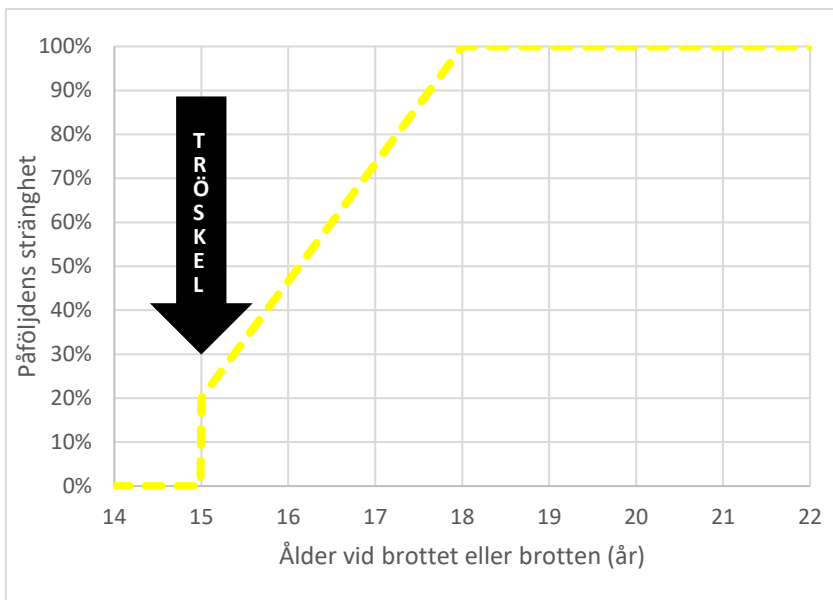
särskilda ungdomspåföljderna. En tänkbar sådan möjlighet vore att i 30 kap. 5 § brottsbalken ange att synnerliga skäl för fängelse ska gälla lagöverträdare som är 15 eller 16 år. Det skulle innebära en skärpning av regleringen av påföljdsval för 17-åriga lagöverträdare och i någon grad bidra till att utjämna tröskeeffekten vid 18 års ålder som en direkt koppling till regleringen i 29 kap. 7 § brottsbalken innebär. Ett sådant alternativ skulle dock innebära att regleringen i 30 kap. 5 § brottsbalken skulle frikopplas från regleringen i 29 kap. 7 § brottsbalken, vilket skulle utgöra en grundläggande förändring av strukturen i det regelverk som styr påföljdsbestämningen för unga lagöverträdare. Med tanke på att det har vuxit fram en robust rättspraxis kring regleringen av ungdomspåföljderna efter 2007 års reform anser vi att det vore negativt inte minst av förutsebarhetsskäl att genomföra en sådan förändring. Som vi har påpekat tidigare finns det inte heller några sakliga skäl för en förhöjd repressionsgrad. Exempelvis finns det inte något tydligt stöd för att ungdomsbrottsligheten skulle minska med skärpta påföljder. Det konstaterandet gäller inte bara straffmätningen utan även valet av påföljd. Eftersom vi har fått i uppdrag att lägga fram olika modeller kommer vi dock att återkomma i avsnitt 9.3.2 till en möjlig lösning som innebär utvidgade tillämpningsområden för vissa särskilda ungdomspåföljder men som inte presenteras som ett förslag från utredningens sida.

Med en reglering av straffmätningen enligt det första alternativet – som vi förespråkar – bör alltså även påföljdsvalet för 15–17-åriga lagöverträdare ske enligt nu gällande bestämmelser och rättspraxis. Vi gör därmed bedömningen att 30 kap. 5 § brottsbalken inte bör ändras i fråga om kravet på synnerliga skäl för fängelse för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Att vi däremot föreslår att bestämmelsens krav på särskilda skäl för fängelse för lagöverträdare i åldern 18–20 år ska slopas framgår av avsnitt 9.2.2.

Även om det nu sagda är vår bedömning ska vi i det fortsatta fullfölja resonemangen i fråga om påföljdsval utifrån de andra alternativ som vi har presenterat i avsnitt 8.3.

Alternativ 2 – ”Brantare lutning”

Det andra alternativ som vi presenterade i fråga om straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år (”brantare lutning”) innebär – jämfört med det första alternativet – att den s.k. reduktionen vid straffmätningen för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år är samma som i dag men att den avtar i snabbare takt för att vara noll för lagöverträdare som snart ska fylla 18 år. Alternativ 2 kan också beskrivas så att lutningen på reduktionskurvan är brantare än med alternativ 1. På så sätt uppstår inte någon tröskeleffekt vid straffmätning för lagöverträdare som snart ska fylla respektive nyss har fyllt 18 år. Se följande skiss.



Med nuvarande rättstillämpning i fråga om påföljdsval för lagöverträdare i åldern 15–17 år utifrån straffmätningens värde skulle det andra alternativet innebära samma effekter som i dag beträffande lagöverträdare som nyss hade fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet. För lagöverträdare som var äldre än 15 år skulle det andra alternativet dock innebära en skärpning även i fråga om valet av påföljd, till följd av det ovan

beskrivna sambandet mellan 30 kap. 5 § och 29 kap. 7 § brottsbalken. Detta skulle kunna beskrivas på så sätt att ”påföljdstrappan” för lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle bli brantare med det andra alternativet. Eftersom straffmättningsvärdet skulle vara högre för en lagöverträdare som var äldre än 15 år men yngre än 18 år vid tidpunkten för brottet – givet ett visst straffvärde för brottsligheten – skulle lägre straffvärden än i dag kunna leda till exempelvis att ett lågt antal dagsböter inte skulle framstå som en tillräcklig påföljd respektive att en frihetsberövande påföljd (sluten ungdomsvård eller fängelse) inte skulle kunna undvikas.

Om begreppen synnerliga skäl respektive särskilda skäl för fängelse, som används i 30 kap. 5 § brottsbalken, ska behålla sin nuvarande betydelse – med avseende på ”hur mycket som krävs” i fråga om straffvärde för att motivera ett fängelsestraff – skulle bestämmelsen i fråga om 15–17-åriga lagöverträdare behöva ändras på så sätt att *synnerliga skäl* för fängelse skulle gälla för lagöverträdare i åldern 15 år och *särskilda skäl* för fängelse gälla för lagöverträdare i åldern 16–17 år. Detta följer av att den s.k. reduktionen enligt skissen ovan skär 50 procent – dvs. den nuvarande s.k. reduktionen för 18-åriga lagöverträdare (som sammanfaller med gränsen mellan synnerliga och särskilda skäl) – ungefär vid åldern 16 år.

Som framgått ovan förespråkar vi en reglering enligt *alternativ 1*. Om *alternativ 2* skulle väljas, skulle 30 kap. 5 § brottsbalken kunna utformas på följande sätt (med följdändring i 32 kap. 5 §):

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt sexton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt sexton men innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Mot denna formulering kan invändas att det fortfarande finns ett intresse av att låta lagöverträdare i åldern 15–17 år som ska frihetsberövas avtjäna frihetsberövandet inom ramen för sluten ungdomsvård. Eftersom sluten ungdomsvård och fängelse skulle kunna beskrivas som ett slags parallella sätt för *verkställighet* av ett frihetsberövande,

⁹ Med ”påföljdstrappa” avser vi de olika påföljdsarter som kan vara aktuella för en 15–17-årig lagöverträdare vid olika straffmättningsvärden. Se tabell 4.6.

går det att motivera att sluten ungdomsvård kvarstår som förstahandsalternativet även för 16- och 17-åriga lagöverträdare trots att den s.k. reduktionen för de äldre lagöverträdarna inom spannet 15–17 år enligt modell 2 ska vara lägre än den s.k. reduktion som i dag gäller för 18-åriga lagöverträdare. Om sluten ungdomsvård ska bevaras som förstahandsalternativ för alla lagöverträdare i åldern 15–17 år, kan bestämmelsen utformas på följande sätt (utan ändring i 32 kap. 5 §):

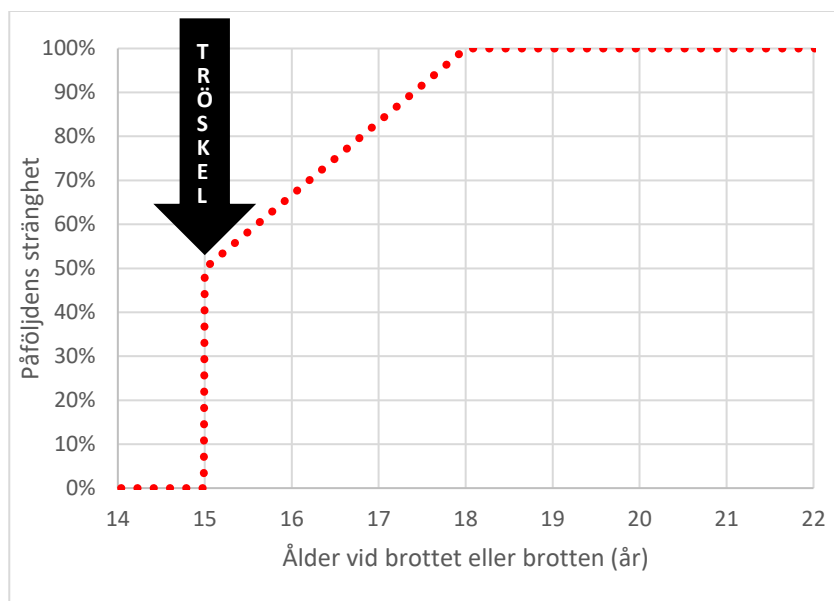
För brott som någon begått innan han eller hon fyllt sexton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl.

För brott som någon begått efter det att han eller hon fyllt sexton men innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Att rätten i de fall som avses i första och andra stycket i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

Alternativ 3 – ”Förhöjd startpunkt”

Det tredje alternativ som vi presenterade i fråga om straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år (”förhöjd startpunkt”) innebär att den s.k. reduktionen för lagöverträdare som nyss har fyllt 15 år minskas markant till den nivå som i dag gäller för lagöverträdare som nyss har fyllt 18 år. Den s.k. reduktionen för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år uppgår därmed enligt det tredje alternativet till cirka 50 procent av straffvärdet (det resterande straffmätningensvärdet blir därmed cirka 50 procent av straffvärdet), vilket kan jämföras med den nuvarande s.k. reduktionen för denna åldersgrupp på cirka 80 procent av straffvärdet (det resterande straffmätningensvärdet för 15-åriga lagöverträdare är i dag cirka 20 procent av straffvärdet). Genom att den s.k. reduktionen minskas för de allra yngsta s.k. straffmyndiga lagöverträdarna och avtar med åldern i ungefär samma takt som i dag uppstår inte någon tröskeffekt vid 18 års ålder. Se följande skiss.



Den grundläggande tanken bakom alternativ 3 är alltså att påföljdsbestämningen för 15–17-åriga lagöverträdare ska genomföras enligt samma principer som i dag gäller för påföljdsbestämning för 18–20-åriga lagöverträdare. Om resonemanget ska fullföljas inte bara när det gäller straffmätningen utan även i fråga om valet av påföljd, så innebär alternativ 3 att valet av påföljd ska göras huvudsakligen enligt de principer som gäller för vuxna lagöverträdare men med beaktande av den s.k. reduktion om upp till 50 procent som följer av den – inom ramen för alternativ 3 – föreslagna regleringen i 29 kap. 7 § brottsbalken. Eftersom straffmätningens värde – efter den s.k. reduktionen enligt 29 kap. 7 § brottsbalken – läggs till grund för bedömningen i fråga om påföljdsval kommer ”vägen till fängelse” att vara något längre för 15–17-åriga lagöverträdare än för lagöverträdare som var 18 år eller äldre vid tidpunkten för brottet. Samtidigt är det alltså i grunden påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare, inklusive påföljderna för vuxna lagöverträdare, som ska gälla enligt alternativ 3, i det alternativets renaste form.¹⁰

Med hänsyn till det ovan beskrivna sambandet mellan 30 kap. 5 § och 29 kap. 7 § brottsbalken skulle en konsekvens av förändringar

¹⁰ Jfr avsnitt 9.3.2.

enligt alternativ 3 i fråga om straffmätning vara att de 15–17-åriga lagöverträdarna tar över de 18–20-åriga lagöverträdarnas plats i påföljdssystemet även i fråga om påföljdsval. Det innebär att det nuvarande kravet på *synnerliga skäl* för fängelse skulle ändras till ett krav på *särskilda skäl* för fängelse, dvs. det krav som i dag gäller för lagöverträdare i åldern 18–20 år.

Som framgått ovan förespråkar vi en reglering enligt *alternativ 1*. Om *alternativ 3* skulle väljas, skulle 30 kap. 5 § brottsbalken kunna utformas på följande sätt (32 kap. 5 § skulle då förlora sin betydelse):

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Vi har i fråga om alternativ 2 angett att en alternativ formulering – som beaktar intresset av att kunna döma omyndiga lagöverträdare till sluten ungdomsvård i stället för fängelse – kan övervägas. Om alternativ 3 skulle väljas, kan följande alternativa lydelse övervägas (utan ändring i 32 kap. 5 §):

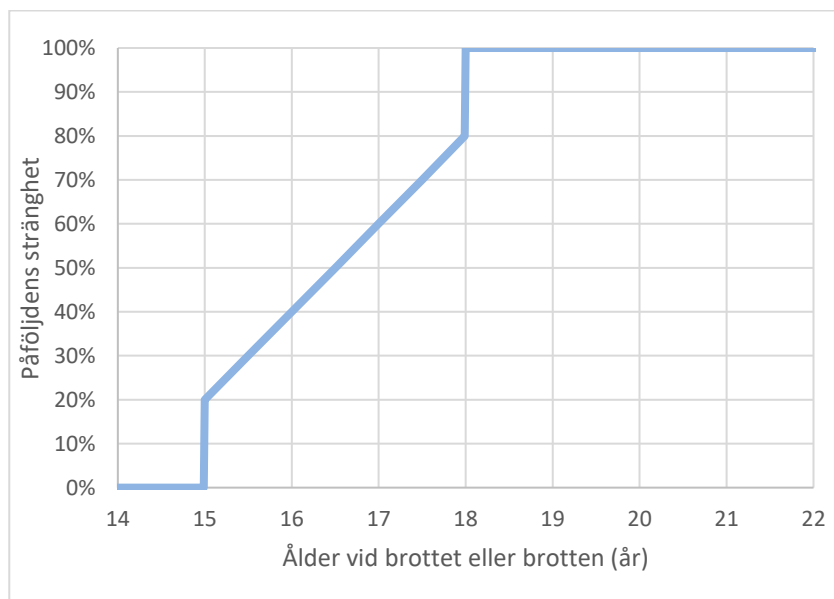
För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det. Att rätten därvid i första hand ska bestämma påföljden till sluten ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

Som vi har påtalat i avsnitt 8.3 om straffmätning skulle en förändring enligt alternativ 3 vara drastisk. Lagöverträdare i åldern 15–17 år – som är barn enligt Barnkonventionen – skulle enligt detta alternativ behandlas på samma sätt som unga myndiga lagöverträdare, i åldern 18–20 år, behandlas i dag.

Att låta de 15–17-åriga lagöverträdarna ta över de 18–20-åriga lagöverträdarnas plats i påföljdssystemet skulle ytterst innebära att utrymmet för de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst skulle vara mycket begränsat. Det skulle till och med kunna ifrågasättas om det över huvud taget skulle finnas utrymme för påföljder enligt 32 kap. brottsbalken i ett system som skulle bygga på att de allra yngsta lagöverträdarna ska behandlas så som 18–20-åriga lagöverträdare behandlas i dag.

Alternativ 4 – ”Mindre tröskel”

Utöver de tre hittills behandlade modellerna har vi i avsnitt 8.3 presenterat ett fjärde alternativ, som skulle innebära en något mindre brant lutning än lutningen på straffmättningsvärdekurvan i alternativ 2 i kombination med en viss kvarstående tröskeleffekt – som dock skulle vara mindre än med alternativ 1 – vid 18 års ålder, enligt följande skiss.



Som framgått ovan förespråkar vi en reglering enligt *alternativ 1*. Om *alternativ 4* skulle väljas, skulle 30 kap. 5 § brottsbalken kunna utformas på det sätt som vi har angett i fråga om alternativ 2. Lutningen på kurvan är visserligen något annorlunda med alternativ 4 än med alternativ 2 men den skillnaden är så pass marginell att den inte bör medföra någon skillnad i hur de övergripande formuleringarna i 30 kap. 5 § brottsbalken ska utformas. Även med alternativ 4 skulle det alltså, liksom med alternativ 2, vara i 16-årsåldern som en lagöverträdare skulle komma upp på den straffmättningsnivå – 50 procent av straffvärdet – som i dag anses motsvara gränsen mellan kraven på synnerliga skäl respektive särskilda skäl för fängelse.

9.3.2 En alternativ lösning med utvidgade tillämpningsområden för ungdomspåföljder

Allmänt om de modeller som presenteras i det följande

Våra resonemang i avsnitt 9.3.1 – som leder fram till vår övergripande bedömning i avsnitt 9.3 att bestämmelsen i 30 kap. 5 § första stycket brottsbalken om *val av påföljd* för lagöverträdare i åldern 15–17 år inte bör ändras – bygger på tanken att det nuvarande förhållandet mellan straffmätning och val av påföljd för omyndiga lagöverträdare samt de nuvarande tillämpningsområdena för särskilda ungdomspåföljder bör behållas. Detta synsätt hänger samman med att vi i avsnitt 8.3.2 bedömer att det inte bör genomföras någon förändring av reglerna om *straffmätning* för lagöverträdare som var under 18 år och alltså fortfarande barn vid tidpunkten för brottet eller tiden för brottsligheten.

Ett starkt argument för att inte skärpa reglerna om straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år är att det inte tycks gå att förankra en sådan skärpning vare sig i den kriminologiska forskningen om brottslighetens utveckling eller i den psykologiska och neurologiska forskningen om ungas olika förmågor av relevans för frågan om i vilken utsträckning de bör hållas ansvariga för sina handlingar. Som vi har sett i avsnitt 6.4 tycks ungdomsbrottsligheten minska och modern forskning visar att unga ofta har förmåga att ta fullt ansvar för sina handlingar först i 23–25-årsåldern. I enlighet med vad vi har sagt i tidigare avsnitt avråder vi från att genomföra en straffskärpning för lagöverträdare i åldern 15–17 år utan att det finns sakligt stöd för det. Samtidigt har vi fått i uppdrag att avseende lagöverträdare i denna åldersgrupp presentera alternativa lösningar. Av den anledningen har vi utöver vårt förslag (alternativ 1) presenterat tre andra modeller (alternativ 2–4). De fyra hittills beskrivna modellerna (alternativ 1–4) utgår från nuvarande rättspraxis i fråga om förhållandet mellan straffmättningsvärde och påföljd och därmed också de nuvarande tillämpningsområdena för respektive påföljdsart.

Om något annat av de i avsnitt 8.3 presenterade alternativen (alternativ 2, 3 eller 4) – än det alternativ som vi föreslår (alternativ 1) – skulle genomföras i fråga om straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år, skulle det kunna hävdas att tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna borde ändras så att dessa skulle kunna tillämpas vid de högre straffmättningsvärden som de modellerna skulle

medföra. I det närmast följande ska vi därför visa hur *ytterligare alternativ* – som innebär förändrade tillämpningsområden för de särskilda ungdomspåföljderna – skulle kunna se ut, trots att vi inte lägger fram ett sådant alternativ som utredningens förslag. Eftersom det rör sig om ett slags alternativa varianter till de ovan berörda alternativen 2–4 kommer redogörelsen och diskussionen inte att vara lika utförlig som i fråga om alternativen 1–4. Vi vill understryka att de alternativ som presenteras i det följande bör betraktas snarast som *skisser*.

Modeller som innebär utvidgade tillämpningsområden för ungdomstjänst och slutna ungdomsvård

Möjliga förändringar om skärpta regler om straffmätning skulle införas

Vi har i avsnitt 4.2.6 redogjort för hur de särskilda ungdomspåföljderna i dag anses kunna tillämpas vid olika straffmätningvärden och där åskådliggjort detta förhållande i tabellform.

Om någon av de modeller som vi har kallat *alternativ 2* och *alternativ 3* skulle väljas, skulle det innebära ett fördubblat straffmätningvärde för den lagöverträdare som var nästan 18 år vid tidpunkten för brottet eller tiden för brottsligheten. Om *alternativ 4* skulle väljas, skulle straffmätningvärdet i stället öka med cirka 30 procentenheter (från nästan 50 procent av straffvärdet till 80 procent av straffvärdet) – eller i relativa tal en ökning av straffmätningvärdet med 60 procent (30 procent/50 procent) – för en lagöverträdare som snart skulle fylla 18 år när gärningen eller gärningarna begicks.

Om reglerna för straffmätning för lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle skärpas samtidigt som lagstiftaren skulle vilja behålla dessa lagöverträdare så länge som möjligt inom ramen för systemet för särskilda ungdomspåföljder, skulle det krävas att tillämpningsområdet för de särskilda ungdomspåföljderna utsträcktes till påtagligt högre straffmätningvärden.

Att utsträcka tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna skulle visserligen teoretiskt sett kunna gå att göra genom att föreskriva att exempelvis ungdomstjänst ska kunna tillämpas – med fortsatt samma maximum när det gäller antalet timmar – som påföljd vid exempelvis dubbelt så högt straffmätningvärde som i dag. Det

vore också visserligen teoretiskt möjligt att föreskriva att sluten ungdomsvård i den i dag maximala tiden fyra år ska motsvara ett dubbelt så högt straffmättningsvärde som i dag. Vi kan samtidigt konstatera att syftet med att välja alternativ 2–4 – och därmed gå en väg som innebär skärpta regler om straffmätning och ett vidare tillämpningsområde för särskilda ungdomspåföljder – skulle vara att åstadkomma skärpningar *även i praktiken* av påföljderna för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Av denna anledning skulle de särskilda ungdomspåföljderna behöva förändras så att de vid behov kan göras strängare än i dag. Det mest näraliggande vore i så fall att ändra bestämmelserna om ungdomstjänst och sluten ungdomsvård så att dessa påföljder kan dömas ut i fler timmar respektive fler år.

Alternativ 2 eller 3

Med utgångspunkt i det i avsnitt 4.2.6 beskrivna förhållandet mellan straffmättningsvärde och val av påföljd (se särskilt tabellerna 4.3, 4.4 och 4.5) – och med beaktande av att antalet timmar ungdomstjänst per straffmättningsenhet enligt nuvarande rättspraxis avtar i snabbare takt ju högre straffmättningsnivå vi rör oss på – skulle det maximala antalet timmar ungdomstjänst och antalet år sluten ungdomsvård kunna bestämmas till 250 timmar respektive 8 år, om alternativ 2 eller 3 skulle genomföras. Tanken är då att ungdomstjänst, ungdomsvård och ungdomstjänst i förening och sluten ungdomsvård ska kunna tillämpas vid *dubbelt så höga straffmättningsvärden som i dag*. Det innebär – vid en jämförelse med tabellerna 4.3, 4.4 och 4.5 – att dessa påföljder ska kunna tillämpas vid straffmättningsvärden upp till *ungefärliga nivåer* motsvarande fängelse 11 månader (ungdomsvård), fängelse 1 år 10 månader (ungdomsvård i förening med ungdomstjänst) respektive fängelse 12 år (sluten ungdomsvård). Det maximala antalet timmar ungdomstjänst (250) och maximala antalet år sluten ungdomsvård (8) i exemplet är alltså de nivåer som, med utgångspunkt i dagens tillämpning av bestämmelserna, skulle motsvara ungefär dubbelt så höga straffmättningsvärden som de straffmättningsvärden som i dag motsvarar det maximala antalet timmar respektive det maximala antalet år.

De gränsvärden i termer av straffmättningsvärde som tillämpas i dag har utkristalliserats i ett slags samspel mellan vägledande avgöranden från Högsta domstolen och den straffrättsvetenskapliga litteraturen, med beaktande av förarbetsuttalanden. Det framstår som lämpligt att *de exakta gränsvärdena* utmejslas i samma ordning också om en reform enligt något av alternativen 2 eller 3 ska göras med samtidig förändring av tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna.

De av oss föreslagna gränsvärdena bör alltså ses snarast som instrument för att åskådliggöra hur en tillämpning med ett förhöjt maximalt antal timmar ungdomstjänst och förhöjd längsta tid för sluten ungdomsvård skulle kunna se ut. Exakt hur många timmar ungdomstjänst som motsvarar ett visst straffmättningsvärde kommer alltså även i det fortsatta att vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra med stöd av samtliga tillgängliga rättskällor, inklusive diskussionen inom den straffrättsvetenskapliga litteraturen.

Om något av alternativen 2 eller 3 skulle väljas och tillämpningsområdena för ungdomstjänst och sluten ungdomsvård förändras i den riktning som angetts i detta delavsnitt, skulle 32 kap. 2 och 5 §§ brottsbalken kunna ändras på så sätt att det maximala antalet timmar ungdomstjänst ändras till 250 och den längsta tiden sluten ungdomsvård ändras till åtta år (observera samtidigt att det i avsnitt 9.2.3 diskuteras andra ändringar av 2 §, vilka redovisas där men inte här).

Vi har i avsnitt 3.15 och 4.2.6 berört de nya föreslagna påföljderna ungdomstillsyn och ungdomsövervakning. *Ungdomstillsyn* – som ska verkställas i från en månad till sex månader – ska, enligt det i nämnda delavsnitt beskrivna förslaget, i likhet med ungdomstjänst kunna väljas som påföljd om det är fråga om brottslighet med straffmättningsvärden mellan 60 dagsböter och sex månaders fängelse. *Ungdomsövervakning* – som ska verkställas i från sex månader till ett år – ska, enligt förslaget, kunna väljas som påföljd främst när det är fråga om brottslighet med straffmättningsvärden som överstiger sex månader men inte uppgår till ett år och vid återfall i allvarlig brottslighet som då kan ha ett straffmättningsvärde som något understiger sex månader. Även brottslighetens art ska kunna vägas in vid bedömningen, enligt förslaget.

Med tanke på att det föreslagna tillämpningsområdet för den föreslagna nya ungdomspåföljden ungdomstillsyn har kopplats tydligt till tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör det – om ändringar

skulle genomföras enligt alternativ 2 eller 3 och den nya särskilda ungdomspåföljden ungdomstillsyn införs – övervägas att utöka verkställighetstiden för ungdomstillsyn på ett sätt som liknar ökningen av antalet timmar ungdomstjänst. Eftersom ramen för verkställighetstid när det gäller ungdomstillsyn i princip sammanfaller med ramen för de straffmättningsvärden som kan vara aktuella (en månad–sex månader respektive 60 dagsböter–sex månader), borde den maximala verkställighetstiden för ungdomstillsyn (givet alternativ 2 eller 3) ändras till ett år. En sådan ökning skulle framstå som lämplig från systematiska utgångspunkter.

Följdfrågan är då om även den maximala verkställighetstiden för ungdomsövervakning bör ökas, om ändringar skulle genomföras enligt alternativ 2 eller 3 och ungdomsövervakning skulle införas. Som vi har angett tidigare är inte vare sig alternativ 2 eller 3 någonting som vi lägger fram som förslag, bl.a. på grund av att de innebär omotiverade repressionshöjningar och kan befaras medföra tillämpningsproblem. Om ändringar ändå ska göras i denna riktning, är ett utvidgat tillämpningsområde även för den föreslagna nya påföljden ungdomsövervakning ett sätt att minska de skadliga verkningar som ett ökat bruk av frihetsberövande påföljder för unga skulle innebära för såväl individ som samhälle. Eftersom både alternativ 2 och 3 innebär en fördubbling av straffmättningsvärden för den lagöverträdare som var nästan 18 år vid brottet eller brotten bör en ändring av straffmättningsreglerna enligt något av dessa alternativ leda till en ökning av den maximala verkställighetstiden för ungdomsövervakning från ett till två år.

Alternativ 4

Om alternativ 4 skulle väljas, skulle straffmättningsvärdena för lagöverträdare som var nästan 18 år vid tidpunkten för brottet eller tiden för brottsligheten inte fördubblas som med alternativen 2 och 3 utan i stället öka med 60 procent. I bestämmelserna om maximal tid för ungdomstjänst och slutna ungdomsvård skulle det alltså behöva tas höjd för högre *ungefärliga gränsvärden* i termer av straffmättningsvärden enligt följande (när det gäller det *principiella* sättet att räkna fram det nya maximala antalet timmar ungdomstjänst och maximala antalet år slutna ungdomsvård kan hänvisas till vad som har sagts beträffande alternativ 2 och 3).

När det först gäller *ungdomstjänst* bör det maximala antalet timmar höjas till 230 (motsvarande ett straffmättningsvärde på fängelse 10 månader eller ett straffmättningsvärde på fängelse 1 år 7 månader om ungdomstjänsten döms ut i förening med ungdomsvård).

När det gäller *sluten ungdomsvård* skulle en ökning av det straffmättningsvärde (sex år) som motsvarar längsta tiden för sluten ungdomsvård (fyra år) med 60 procent innebära ett nytt högsta straffmättningsvärde på fängelse i tio år, motsvarande sluten ungdomsvård i omkring sex och ett halvt år. Mot bakgrund av att tabellerna för s.k. ungdomsreduktion inte är lagfästa utan endast ett hjälpmedel för tillämpningen av 29 kap. 7 § brottsbalken som har presenterats i den straffrättsvetenskapliga litteraturen utifrån rättspraxis och förarbetsuttalanden framstår det samtidigt inte som motiverat att ange en så ojämn gräns som sex och ett halvt år som längsta tid för sluten ungdomsvård. Vi föreslår i stället att den längsta tiden ska bestämmas till sex år, om alternativ 4 skulle väljas och lagstiftaren skulle anse att tillämpningsområdet för sluten ungdomstjänst bör ändras.

Om alternativ 4 skulle väljas och tillämpningsområdena för ungdomstjänst och sluten ungdomsvård förändras i den riktning som angetts i detta delavsnitt, skulle 32 kap. 2 och 5 §§ brottsbalken kunna ändras på så sätt att det maximala antalet timmar ungdomstjänst ändras till 230 och den längsta tiden sluten ungdomsvård ändras till sex år (i avsnitt 9.2.3 diskuteras andra ändringar av 2 §).

Även om alternativ 4 skulle genomföras bör det – liksom om alternativ 2 eller 3 genomförs (se närmast föregående delavsnitt) – övervägas att genomföra följdändringar med avseende på de i avsnitt 3.15 och 4.2.6 berörda nya föreslagna påföljderna ungdomstillsyn och ungdomsövervakning.

Med tanke på att det föreslagna tillämpningsområdet för den föreslagna nya ungdomspåföljden ungdomstillsyn har kopplats tydligt till tillämpningsområdet för ungdomstjänst bör det – om ändringar skulle genomföras enligt alternativ 4 och den nya särskilda ungdomspåföljden ungdomstillsyn införs – övervägas att utöka verkställighetstiden för ungdomstillsyn på ett sätt som liknar ökningen av antalet timmar ungdomstjänst. Eftersom ramen för verkställighetstid när det gäller ungdomstillsyn i princip sammanfaller med ramen för de straffmättningsvärden som kan vara aktuella (en månad–sex månader respektive 60 dagsböter–sex månader), borde den maximala verkställig-

hetstiden för ungdomstillsyn (givet alternativ 4) ändras till tio månader. En sådan ökning skulle framstå som lämplig från systematiska utgångspunkter.

En följdfråga är då – på motsvarande sätt som om alternativ 2 eller 3 skulle väljas – om även den maximala verkställighetstiden för ungdomsövervakning bör ökas, om ändringar skulle genomföras enligt alternativ 4 och ungdomsövervakning skulle införas. Som vi har angett tidigare är inte alternativ 4 någonting som vi lägger fram som förslag, bl.a. på grund av att det innebär en omotiverad repressionshöjning och kan befaras medföra tillämpningsproblem. Om ändringar ändå ska göras i denna riktning, är ett utvidgat tillämpningsområde även för den föreslagna nya påföljden ungdomsövervakning ett sätt att minska de skadliga verkningar som ett ökat bruk av frihetsberövande påföljder för unga skulle innebära för såväl individ som samhälle. Eftersom alternativ 4 innebär en ökning av straffmättningsvärdet med 60 procent (i relativa tal, eller en ökning med cirka 30 procentenheter, från nästan 50 procent av straffvärdet till 80 procent av straffvärdet) för den lagöverträdare som var nästan 18 år vid brottet eller brotten bör en ändring av straffmättningsreglerna enligt alternativ 4 leda till en ökning av den maximala verkställighetstiden för ungdomsövervakning från ett till – avrundat – ett och ett halvt år.

Avslutande kommentar

Vi har avslutat diskussionen om påföljdsval för lagöverträdare i åldern 15–17 år genom att i avsnitt 9.3.2 diskutera möjligheterna att ändra tillämpningsområdena för ungdomstjänst och slutna ungdomsvård samt de föreslagna nya ungdomspåföljderna ungdomstillsyn och ungdomsövervakning.

Om det *förutsätts* att reglerna om straffmätning för denna åldersgrupp – dvs. lagöverträdare som är barn i Barnkonventionens mening – ska skärpas (exempelvis enligt något av de av oss presenterade alternativen 2–4), kan det framstå som rimligt att utvidga tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna på så sätt att dessa kan tillämpas vid högre straffmättningsvärden. Detta för att i så stor utsträckning som möjligt undvika att lagöverträdare som är barn döms

till påföljder som i första hand är utformade för vuxna lagöverträdare. Såväl respekten för individen (i form av bl.a. toleransskäl och barnperspektivet) som intresset av en effektiv brottsprevention (genom ungdomspåföljder som är särskilt ägnade att motverka återfall i brott hos unga) talar för detta.

Även om vi nu har presenterat alternativa modeller av alternativ 2–4 som – utöver en skärpt syn på straffmätningen – innebär förändrade tillämpningsområden för de särskilda ungdomspåföljderna vill vi understryka att *det inte bör ses som en utgångspunkt* att reglerna om straffmätning ska skärpas för lagöverträdare som är barn. Som vi har uttalat i avsnitt 8.3 är det vår bedömning att straffmätning för denna åldersgrupp även fortsättningsvis bör ske enligt samma riktlinjer och på samma straffmättningsnivåer som i dag. Detta eftersom höjningar av repressionsgraden för en viss åldersgrupp inte bör ske om det inte finns sakliga skäl för det. Vi har också påtalat att förändringar av påföljdsbestämmelserna för lagöverträdare i åldern 15–17 år, skulle innebära att den rättspraxis i fråga om bl.a. straffmätning och påföljdsväl som har utvecklats sedan 2007 års reform av påföljdssystemet för unga skulle behöva omprövas. Därutöver skulle det kunna framstå som märkligt att genomföra förändringar som ytterst skulle kunna innebära att en 15–17-årig lagöverträdare skulle kunna dömas till sluten ungdomsvård i upp till åtta år. Om en 15-årig lagöverträdare döms till sluten ungdomsvård i åtta år när han eller hon fortfarande är 15 år, kommer han eller hon att vara 23 år när påföljden har verkställts. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att en 23-åring ska avtjäna en påföljd särskilt utformad för lagöverträdare som är barn och tillsammans med dömda som huvudsakligen är i 15–17-årsåldern. En annan fråga är hur verkställighet av upp till 250 timmar ungdomstjänst kan genomföras på ett meningsfullt sätt i praktiken. Vi konstaterar att det krävs ytterligare överväganden – med tillgång till expertis inom psykologi och andra delar av det kriminologiska kunskapsfältet – för att kunna genomföra förändringar i den riktning som har presenterats här.

Sammanfattningsvis ska de presenterade alternativen avseende ändrade tillämpningsområden för särskilda ungdomspåföljder betraktas endast som modeller som på ett principiellt sätt illustrerar vad som skulle kunna beskrivas som teoretiska möjligheter. Det är som vi har uttalat tidigare i avsnitt 8 och 9 vår uppfattning att *straffmätning* för lagöverträdare i åldern 15–17 år bör ske som i dag respektive att det

vid *valet av påföljd* även fortsättningsvis bör gälla ett krav på synnerliga skäl för att döma en lagöverträdare i denna åldersgrupp till fängelse. Utvidgade tillämpningsområden för särskilda ungdomspåföljder bör övervägas närmare – i syfte att undvika att vägen till fängelse och andra vuxenpåföljder blir kortare än i dag för lagöverträdare som fortfarande är barn – *endast om* lagstiftaren i ett första led har tagit ställning för en skärpt syn vid straffmätningen för lagöverträdare i denna ålderskategori. Det är alltså först om lagstiftaren inte skulle dela utredningens uppfattning att alternativ 1 bör väljas, utan anse att alternativ 2, 3 eller 4 borde väljas, som det skulle kunna bli aktuellt att – i ett nästa led – överväga utökade tillämpningsområden för de särskilda ungdomspåföljderna.

10 Processuella frågor

10.1 Inledning

I våra direktiv anges som en utgångspunkt att de särskilda ungdomspåföljderna inte ska vara tillämpliga på lagöverträdare i åldern 18–20 år. Mot den bakgrunden har vi fått i uppdrag att överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid påföljdsvalet *och i processuellt hänseende*.¹

Vi har redogjort för de särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare som finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) i avsnitt 4.3. Våra överväganden beträffande den processuella särregleringen för lagöverträdare i åldern 18–20 år finns i avsnitt 10.2. Därefter kommer vi att i avsnitt 10.3 lämna några kommentarer angående hur en reform som innebär att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare såvitt avser val av påföljd och straffmätning kan förväntas påverka tillämpningen av bestämmelserna om häktning, anhållande och andra processuella tvångsmedel.

10.2 Bestämmelserna i LUL

10.2.1 Särreglering i LUL som berör lagöverträdare i åldern 18–20 år

Vår redogörelse för LUL:s särskilda bestämmelser för lagöverträdare i åldern *15–20 år* i avsnitt 4.3.2 kan i fråga om den äldre delkategorin – lagöverträdare i åldern *18–20 år* – sammanfattas på följande sätt:

¹ Se avsnitt 2.1.

- Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av socialnämnden. Om det inte finns särskilda skäl krävs ett sådant yttrande också för att rätten ska få döma den som inte har fyllt 21 år till fängelse i mer än tre månader. (28 § LUL.)
- Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt 21 år och som kan leda till strängare påföljd än böter ska, ”om det inte möter hinder”, handläggas av domare – både lagfarna och nämndemän – som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål (25 § LUL).
- Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa, i den mån det är möjligt sättas ut till handläggning på sådant sätt att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet. Vidare finns det – i förhållande till de allmänna bestämmelserna om offentlighet respektive stängda dörrar vid förhandling i 5 kap. rättegångsbalken – en utvidgad möjlighet att handlägga mål mot den som inte har fyllt 21 år bakom stängda dörrar. (27 § första–tredje stycket LUL.)
- Mål mot den som inte har fyllt 21 år ska alltid behandlas skyndsamt (29 § första stycket LUL). Om det väcks allmänt åtal mot den som är 15–17 år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iakttas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad, utan möjlighet till förlängning av fristen (29 § andra stycket LUL). Observera att de i lagen angivna fristerna gäller endast den yngre ålderskategorin – lagöverträdare i åldern 15–17 år – och inte myndiga lagöverträdare.
- I mål mot den som inte har fyllt 21 år ska, om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen (30 § LUL).

10.2.2 Vi föreslår ändrade bestämmelser i LUL

Förslag: Bestämmelsen i 25 § LUL med krav på särskilda domare för handläggning av ungdomsmål ska upphöra att gälla. De bestämmelser i 27–30 §§ LUL som innebär särbehandling i olika avseenden inte bara av den som inte har fyllt 18 år utan också av den som

är 18–20 år ska ändras så att särbehandling ska ske endast av den som inte har fyllt 18 år. Bestämmelsen i 28 § andra meningen LUL, om socialnämndens yttrande som villkor för att en domstol ska få döma till fängelse, ska utgå.

Bestämmelsen om yttrande av socialnämnden (28 § LUL)

Av de bestämmelser i LUL som tar sikte även på myndiga lagöverträdare, i åldern 18–20 år, bör först diskuteras den i 28 § som innebär att det krävs ett yttrande av socialnämnden – alternativt särskilda skäl för att inte inhämta ett sådant yttrande – för att en domstol ska få döma den som inte fyllt 21 år till fängelse i mer än tre månader. Det kan noteras att lagtexten tar sikte på åldern vid tidpunkten för rättens bedömning, vilket kan jämföras med bestämmelserna om påföljderna, som i regel utgår från den tilltalades ålder vid tidpunkten för brottet.

Bestämmelsen bygger uppenbart på en viktig grund för det nuvarande påföljdssystemet – att fängelsestraff ska undvikas för lagöverträdare under 21 år. I linje med detta synsätt måste rätten ha ett mer robust underlag i fråga om den unge lagöverträdarens personliga förhållanden – i förhållande till den långtgående utredningsskyldighet i personaliadelen som gäller för äldre lagöverträdare – för att det ska kunna finnas förutsättningar för att döma den unge till ett fängelsestraff.

Vårt huvudsakliga uppdrag är att avskaffa särbehandlingen för lagöverträdare i åldern 18–20 år såvitt gäller valet av påföljd och straffmätning. Det innebär, som vi har konstaterat flera gånger i detta betänkande, att lagöverträdare som var 18 år eller äldre vid tidpunkten för brottet ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare. Med en sådan straffrättslig reform skulle det inte längre finnas något tydligt behov av en bestämmelse med särskilt utredningskrav i personaliadelen för den som har fyllt 18 år.

I fråga om den yngre åldersgruppen, 15–17-åringar, kan konstateras att det i 11 § LUL anges att ett yttrande från socialnämnden som utgångspunkt ska inhämtas innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. Vi kan mot den bakgrunden inte se något praktiskt behov av att låta bestämmelsen om inhämtande av yttrande stå kvar i 28 §. Vi före-

slår alltså att 28 § ska ändras på så sätt att dess andra mening, angående socialnämndens yttrande som villkor för att rätten ska få döma till fängelse i mer än tre månader, utgår och att den bestämmelsen alltså inte ska gälla längre vare sig för 18–20-åringar eller för 15–17-åringar.

Övriga bestämmelser i LUL som berör lagöverträdare i åldern 18–20 år

Allmänt

I föregående delavsnitt har vi föreslagit att det inte ska krävas ett yttrande från socialnämnden för att rätten ska få döma den som är 18–20 år till fängelse i mer än tre månader. Det är en direkt följd av den i detta betänkande föreslagna straffrättsliga reformen. Vårt uppdrag i denna del är dock inte endast att föreslå ett avskaffande av de bestämmelser som gynnar lagöverträdare i åldern 18–20 år utan att lämna förslag till ändringar som medför ett slopande av *all straffprocessuell särbehandling* av myndiga lagöverträdare. I det följande kommer vi därför att föreslå ytterligare ändringar i LUL.

Bestämmelsen med krav på särskilt utsedda domare

I 25 § LUL anges att mål i tingsrätt och hovrätt mot en tilltalad som inte har fyllt 21 år och som kan leda till strängare påföljd än böter – ”om det inte möter hinder” – ska handläggas av lagfarna domare och nämndemän som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Bestämmelsen gäller alltså såväl tilltalade i åldersgruppen 15–17 år som myndiga tilltalade i åldersgruppen 18–20 år och ska tillämpas i alla brottmål där någon av de tilltalade är under 21 år.

Det är domstolschefen som ska utse den eller de domare vid domstolen som ska handlägga ungdomsbrottmålen. Möjligheten att låta ett ungdomsbrottmål handläggas av en annan domare än den särskilde domaren (eller någon av de särskilda domarna) är avsedd att användas endast i fall där det inte är praktiskt möjligt för den särskilde domaren (eller någon av de särskilda domarna) att själv handlägga målet, t.ex. vid sjukdom eller i semestertider (prop. 1994/95:12 s. 103).

Regler om att det vid domstolarna ska finnas särskilda domare – såväl lagfarna som nämndemän – som handlägger ungdomsbrottmål har funnits sedan 1995. Dessförinnan gällde kravet enbart nämndemän. I förarbetena till ändringen konstaterades att det finns en rad fördelar med att det vid domstolarna finns särskilda domare som handlägger ungdomsmål. En sådan domare får särskild kunskap om och stor erfarenhet av ungdomsmål och de förhållanden som gäller för ungdomar som begår brott. En annan fördel med ett begränsat antal domare i ungdomsmål är att det kan vara lättare att låta dessa få särskild utbildning i olika frågor som har med ungdomar att göra. Fördelarna med personkontinuitet, dvs. att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person, gäller även i fråga om domare (prop. 1994/95:12 s. 83).

Det finns alltså visserligen flera fördelar med ett krav på särskilda domare. Samtidigt har den nuvarande regleringen ifrågasatts. I samband med att bestämmelsen ändrades 2001 och det lämplighetskrav som tidigare hade gällt togs bort gjordes en utvärdering av 1995 års lagstiftning. Därvid konstaterades att bestämmelsen inte hade fått genomslag (prop. 2000/01:56 s. 21 f.). Vidare har Justitieombudsmannen (JO) uttalat följande 2015:²

Det finns [...] skäl både för och emot en koncentration [av ungdomsbrottmål]. Oavsett hur man bedömer bärkraften i dessa skäl måste frågan ställas varför riksdagen ska bestämma att ungdomsbrottmålen ska koncentreras till vissa domare medan domstolarna själva får bestämma om hanteringen av t.ex. familjemål, mål om våld i familjen och ekobrottmål. Under de år som har gått sedan regeln om koncentration av ungdomsmålen infördes har tingsrätterna fått avsevärt ökade möjligheter att bestämma om sin egen organisation. Det pågår ständigt diskussioner i domstolarna om det bästa sättet att utföra uppdraget, och det finns många exempel på lyckade projekt om bl.a. specialisering. Ett utmärkt sådant exempel är den ambitiösa hantering av ungdomsbrottmålen som beskrivs i yttrandet från Södertörns tingsrätt. Förhållandena har även i detta hänseende ändrats sedan 25 § LUL infördes, och nu är det svårt att förstå varför riksdagen och inte domstolarna själva ska bestämma om hanteringen av just ungdomsbrottmål.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en

² Se beslut 2016-03-31 i JO:s ärenden med dnr 6615-2015 och 282-2016. Ärendena har beskrivits och beslutet har tagits in även i JO:s ämbetsberättelse, JO 2016/17:JO1 s. 71–86.

koncentration har ifrågasatts, och de reformer som ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt min mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsmålen.

JO överlämnade en kopia av beslutet, från vilket citatet ovan har tagits, till Justitiedepartementet.³

Vårt uppdrag är att avskaffa all särbehandling, även i processuellt hänseende, avseende åldersgruppen 18–20 år. För att tilltalade i åldern 18–20 år ska jämföras med andra myndiga tilltalade i processuellt hänseende måste bestämmelsen ändras på så sätt att denna åldersgrupp inte omfattas av tillämpningsområdet.

Frågan är då om det är motiverat att låta bestämmelsen fortsätta att gälla i fråga om tilltalade som är 15–17 år.

Organisationen för de allmänna domstolarna har ändrats efter det att den aktuella bestämmelsen infördes 1995. Landets domstolar är typiskt sett större i dag jämfört med tidigare. Det innebär att sannolikheten för att den som återfaller i brott träffar samma domare som tidigare är liten. Handläggningen av målen har också förändrats över tid. I dag arbetar de flesta domstolar med en beredningsorganisation, vilket innebär att det är beredningsorganisationen som förbereder och sätter ut målen till huvudförhandling. Domaren kommer därför ofta i kontakt med målet för första gången vid huvudförhandlingen.

Den ändrade organisationen av domstolarna medför att några av de argument som anfördes för en specialisering av domare inte längre är lika framträdande. Samtidigt finns det en utveckling mot en ökad grad av specialisering inom domarkåren på flera andra områden, bl.a. avseende mål inom ramen för handläggningen av konkurser, mål med komplicerad ekonomisk brottlighet och familjemål. Vem som ska handlägga dessa måltyper är inte reglerat i lag eller annan författning.

Det är en övergripande uppgift för domstolschefen att tillse att alla mål och ärenden vid domstolarna handläggs av domare som är lämpliga för respektive uppgift. Någon lagbestämmelse som reglerar detta särskilt i fråga om handläggning av mål mot tilltalade som är 15–17 år är dock inte motiverad. Vi föreslår därför att 25 § LUL ska upphöra att gälla.

³ Justitiedepartementets dnr Ju2016/08819/Å. Kritik mot den aktuella bestämmelsen har där-
efter framförts också i en skrivelse den 13 februari 2018 från åtta överrättspresidenter och en
lagman till Justitiedepartementet (diarieförd hos Hovrätten för Västra Sverige med dnr
2018/66; det ärendet hos Justitiedepartementet har dnr Ju2018/01127/Å).

Bestämmelsen om stängda dörrar m.m.

I 27 § LUL⁴ anges att mål avseende brott på vilket fängelse kan följa mot den som inte har fyllt 21 år i den mån det är möjligt ska sättas ut till handläggning på sådant sätt att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet. Paragrafen innehåller också en utvidgad möjlighet att handlägga mål mot den som inte har fyllt 21 år bakom stängda dörrar.

Mål mot barn och andra unga handläggs – liksom mål mot äldre lagöverträdare – som utgångspunkt offentligt i den bemärkelsen att allmänheten kan ta del av åtalet, vad som förekommit under rättegången och domen. Icke-offentlighet är alltså ett undantag från huvudregeln. Bestämmelserna i 27 § LUL bidrar till att skydda barn och andra unga som åtalas i något större utsträckning än äldre vuxna från de skador som förhandling med åskådare närvarande skulle kunna innebära. Vidare kan möjligheten att hålla förhandling bakom stänga dörrar i vissa fall bidra till att barn och andra unga som är tilltalade lämnar uppgifter under rättegången på ett friare sätt än om åskådare är närvarande i rättssalen. Även i denna del kan hänvisas till det som vi har sagt i avsnitt 6.3 om att unga personer är särskilt känsliga i psykologiskt och neurologiskt hänseende fortfarande flera är efter att de fyllt 18 år och uppnått myndighetsåldern. Bestämmelserna syftar inte till att privilegiera lagöverträdare i en viss åldersgrupp. För att tilltalade i åldern 18–20 år ska jämföras med andra myndiga tilltalade i processuellt hänseende behöver dock bestämmelserna ändras till att gälla endast tilltalade i åldern 15–17 år. Vi föreslår därför en sådan ändring.

Bestämmelsen med skyndsambetskrav

I 29 § LUL anges att mål mot den som inte har fyllt 21 år ska behandlas skyndsamt. För omyndiga tilltalade (som är 15–17 år) gäller särskilda frister men för den som har fyllt 18 år gäller endast det allmänt formulerade skyndsambetskravet.

Effektiv handläggning av brottmål är önskvärt oavsett den tilltalades ålder. När det gäller tilltalade som är barn anses det så viktigt att reaktionen kommer nära in på brottet att de frister som gäller för

⁴ Vissa, huvudsakligen redaktionella, ändringar av bestämmelsen föreslås i lagrådsremissen *Stärkt ordning och säkerhet i domstol*, som lämnades till Lagrådet den 20 juni 2018.

häktade ska gälla under rättegången, om fängelse i mer än sex månader kan följa på brottet. Det allmänna skyndsamhetskravet avseende tilltalade i åldern 18–20 år innebär att denna åldersgrupp intar en mellanställning. Ju yngre tilltalad, desto viktigare med en snabb reaktion. Att ett sådant allmänt skyndsamhetskrav gäller kan inte ses som en privilegiering av tilltalade i denna åldersgrupp. Samtidigt krävs, för att tilltalade i åldern 18–20 år ska jämföras med andra myndiga tilltalade i processuellt hänseende, att bestämmelsen ändras till att gälla endast tilltalade i åldern 15–17 år. Vi föreslår därför en sådan ändring.

Bestämmelsen om att dom i första hand ska avkunnas muntligen

I 30 § LUL anges att domen i mål mot den som inte har fyllt 21 år, om det inte möter synnerliga hinder, ska avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. I denna del kan hänvisas till det som sagts i föregående delavsnitt om skyndsamt handläggning. För att tilltalade i åldern 18–20 år ska jämföras med andra myndiga tilltalade i processuellt hänseende krävs att bestämmelsen ändras till att gälla endast tilltalade i åldern 15–17 år. Vi föreslår därför en sådan ändring.

10.3 Häktning, anhållande och andra processuella tvångsmedel

Bedömning: Strängare påföljder för lagöverträdare i åldern 18–20 år kommer att medföra ökad tillämpning av häktning, anhållande och andra processuella tvångsmedel inom denna åldersgrupp.

Av de olika processuella tvångsmedel som kan användas av domstol, åklagare och polis under en rättegång eller förundersökning framstår *häktning* som det – i vart fall typiskt sett – mest ingripande.

De grundläggande bestämmelserna om häktning finns i 24 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken:

1 § Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, får häktas, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han

1. avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff,

2. genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning eller

3. fortsätter sin brottsliga verksamhet.

Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, skall häktning ske, om det inte är uppenbart, att skäl till häktning saknas.

Häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, får häktning inte ske.

2 § Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet,

1. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, eller

2. om han saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff.

3 § Även den som endast är skäligen misstänkt för brott får, med den begränsning som följer av 19 § [i fråga om häktning av den som är närvarande vid rätten], häktas, om

1. förutsättningarna för häktning i övrigt är uppfyllda enligt vad som sägs i 1 § första, tredje och fjärde styckena eller 2 § och

2. det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet.

Om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning ske endast om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas (24 kap. 4 § första stycket första meningen rättegångsbalken). Detta kan sägas vara ett förtydligande eller tillägg kopplat till den allmänna bestämmelsen i 1 § tredje stycket om att häktning får ske endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

En proportionalitetsbedömning – som innefattar faktorn *ålder* – ska alltså göras. Bestämmelserna om häktning i 24 kap. rättegångsbalken ger dock ingen närmare ledning i fråga om hur starkt den tilltalades ungdom talar mot häktning vid olika åldrar. Däremot finns i 24 kap. 4 § andra stycket en hänvisning till att det i fråga om ytterligare inskränkningar i fråga om häktning av den som är under 18 år finns särskilda bestämmelser. Med ”särskilda bestämmelser” avses

23 § LUL, enligt vilken paragraf den som inte har fyllt 18 år får häktas endast om det finns *synnerliga skäl*. Personer under 18 år – dvs. personer som är barn enligt Barnkonventionen – ska alltså bara i undantagsfall vara häktade.

Särregleringen i lag utifrån den misstänktes ålder gäller alltså endast åldersgruppen 15–17 år. Det finns med andra ord inte någon bestämmelse om att det krävs särskilda skäl för att häkta den som är 18–20 år.⁵ Samtidigt måste beaktas att det nuvarande påföljdssystemets regler för lagöverträdare i åldern 18–20 år innebär att det krävs särskilda skäl för fängelse (30 kap. 5 § brottsbalken) och att en s.k. reduktion ska göras vid straffmätningen (29 kap. 7 § brottsbalken). Det innebär i sin tur att lagöverträdare i denna åldersgrupp oftare, än lagöverträdare som var 21 år eller äldre vid brottet eller brottsligheten, döms till lindrigare påföljdsarter än fängelse och att fängelsestraffens längd i förekommande fall är kortare. Detta påverkar utfallet vid bedömningar i häktningsfrågan bl.a. på så sätt att fortsatt häktning inte får ske av den som döms till en icke frihetsberövande påföljd som exempelvis villkorlig dom samt eftersom det s.k. straffmätningensvärde beaktas vid de proportionalitetsbedömningar som ska göras. Vidare kan nämnas att förbudet i 24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken mot häktning, om det kan antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter, inte kommer att utgöra hinder mot häktning och anhållande i lika många fall som i dag. Sammanfattningsvis innebär det nuvarande påföljdssystemet att misstänkta eller dömda lagöverträdare i åldern 18–20 år häktas i mindre utsträckning än om lagöverträdare i denna åldersgrupp skulle vara formellt likställda med lagöverträdare som var 21 år eller äldre vid tidpunkten för brottet.

⁵ Häktes- och restriktionsutredningen – som i sitt betänkande *Färre i häkte och minskad isolering* (SOU 2016:52) lämnade förslag om bl.a. begränsning av häktestiderna för häktade under 18 år till som utgångspunkt tre månader – ansåg att misstänkta i åldern 18–20 år även fortsättningsvis borde ”i juridisk mening [...] betraktas som vuxna” (SOU 2016:52 s. 148).

Antalet häktade personer under 21 år har utvecklats enligt följande tabell under de senaste åren.⁶

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
15–17	155	122	123	119	125	140	167	178
18–20	1 327	1 256	1 005	938	884	795	870	969

Mot bakgrund av det som har sagts i detta delavsnitt kan vi konstatera att häktning kan förväntas ske i större utsträckning än i dag, om en reform genomförs som innebär att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas på samma sätt som lagöverträdare som är 21 år eller äldre i straffrättsligt hänseende.

Den centrala bestämmelsen om *anhållande* finns i 24 kap. 6 § rättegångsbalken:

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan.

Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas, om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning.

Beslut om anhållande meddelas av åklagaren. I anhållningsbeslutet skall anges det brott som misstanken avser och grunden för anhållandet.

Eftersom möjligheten att anhålla en person som misstänks för brott är kopplad till förutsättningarna för beslut om häktning kan vi dra slutsatsen att även anhållande kan förväntas ske i större utsträckning än i dag, om en reform genomförs som innebär att lagöverträdare i åldern 18–20 år ska behandlas på samma sätt som lagöverträdare som är 21 år eller äldre i straffrättsligt hänseende.

Vi återkommer i avsnitt 11.5 till de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

Den i direktiven förutsatta straffrättsliga reformens följder i fråga om processuella tvångsmedel har här exemplifierats med häktning. I fråga om häktning är kravet på proportionalitet som vi har sett tydligt angivet i lag. Samtidigt kan konstateras att (den framåtblickande) proportionalitetsprincipen och en behovsprincip – som innebär att en åtgärd får vidtas endast om den är nödvändig – gäller allmänt inom hela

⁶ https://www.aklagare.se/om_rattsprocessen/fran-brott-till-atal/forundersokningen/haktningstider-och-restriktioner/ (hämtad 2018-08-03).

den offentliga rätten. Det som vi har pekat på i denna del gäller alltså på ett principiellt plan även andra straffprocessuella tvångsmedel.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

11.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska vidare redovisas eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 15 a § kommittéförordningen anges att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,

2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla uppgifter angående

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

11.2 Problembeskrivning, målsättning och alternativa lösningar

Bedömning: I fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år har vårt uppdrag varit att föreslå bestämmelser med viss innebörd. Vi avstår därför från att presentera alternativa lösningar beträffande denna åldersgrupp.

När det gäller lagöverträdare i åldern 15–17 år har vi, i enlighet med vårt uppdrag i den delen, inledningsvis presenterat olika alternativa lösningar. Vi har därefter tagit ställning till de presenterade modellerna. En övergripande målsättning har därvid varit att inte föreslå en repressionshöjning för denna åldersgrupp om det inte, vid sidan av intresset av att undvika en tröskeleffekt, finns vare sig rättviseskäl eller kriminologiska skäl för det.

Vårt uppdrag har inte varit att överväga *om* den straffrättsliga och straffprocessuella särbehandlingen av *lagöverträdare i åldern 18–20 år* ska upphöra, utan att överväga och föreslå *hur* ett avskaffande av särbehandlingen kan genomföras beträffande denna åldersgrupp.¹ Vi har bedömt att detta kan göras endast genom att bestämmelser som innebär en särbehandling av lagöverträdare i denna åldersgrupp upphävs eller, i förekommande fall, ändras till att gälla endast lagöverträdare i åldern 15–17 år. Mot bakgrund av vårt tydliga uppdrag i denna del avstår vi från att presentera alternativa lösningar beträffande denna åldersgrupp.

I fråga om *lagöverträdare i åldern 15–17 år* har uppdraget formulerats mer öppet. Avseende den åldersgruppen har uppgiften varit att presentera och överväga olika modeller.² Vi har i avsnitt 8.3 gjort ett slags sondering bland tänkbara lösningar och presenterat fyra alternativa modeller samt tagit ställning till modellerna. I det sammanhanget bör framhållas att vi i avsnitt 7.5 har angett, som en utgångspunkt för våra överväganden, att det i och för sig befogade intresset av att undvika en tröskeleffekt vid 18 års ålder måste vägas mot intresset av att inte genomföra en repressionshöjning för lagöverträdare i åldern 15–17 år om det inte finns andra skäl för det, i form av antingen *rättviseskäl* (exempelvis att nuvarande påföljder inte står i proportion

¹ Se avsnitt 2.1.

² Se avsnitt 2.1.

till brottens svårhet) eller *kriminologiska skäl* (exempelvis att ungdomsbrottsligheten skulle kunna minskas genom skärpta straff). Mot denna bakgrund har vi i första hand förespråkats en modell som inte innebär någon förändring, i förhållande till vad som gäller i dag, för lagöverträdare i åldern 15–17 år (vi har i avsnitt 8.3 benämnt denna lösning alternativ 1). De övriga tre modellerna (alternativ 2–4) har dock fått en lika ingående presentation, vilket innebär att det finns förutsättningar för lagstiftaren att ta ställning till alla fyra modellerna.

Utöver att presentera de fyra modellerna avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år har vi angett att vissa av dem (alternativ 2–4) skulle kunna modifieras på så sätt att även tillämpningsområdena för de särskilda ungdomspåföljderna ändras. Denna möjlighet har presenterats endast i skissform.

11.3 Innebörden av våra förslag

11.3.1 Lagöverträdare i åldern 18–20 år

Våra förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år går sammanfattningsvis ut på att dessa ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare. Innebörden av de föreslagna förändringarna kan belysas med nedanstående exempel. Av dessa framgår att slopad s.k. ungdomsreduktion kan leda till såväl (a) att exempelvis ett längre fängelsestraff eller fler timmar samhällstjänst mäts ut (dvs. en skärpt utmätt påföljd inom ramen för en viss påföljdsart) som (b) att påföljden bestäms till exempelvis fängelse när den med dagens ordning skulle ha kunnat stanna vid exempelvis skyddstillsyn (dvs. att en strängare påföljdsart väljs). Även om vi anser att exemplen duger för att åskådliggöra vad ändringarna kan innebära i praktiken vill vi framhålla att utfallet i ett brottmål beror på samtliga relevanta omständigheter som presenteras under rättegången och som har att göra med antingen själva brottet eller gärningspersonens personliga förhållanden. Vår avsikt är inte att med exemplen ta ställning i några andra straffrättsliga frågor än de som vi har haft att överväga.

1. A döms för försök till utpressning och utpressning, grovt brott, begångna strax efter 18-årsdagen och med ett samlat straffvärde motsvarande fängelse 2 år 6 månader. Enligt den nuvarande ord-

ningen skulle A kunna dömas till exempelvis skyddstillsyn i kombination med s.k. kontraktsvård alternativt fängelse i drygt ett år. Utan s.k. ungdomsreduktion skulle A dömas till fängelse i enlighet med straffvärdet (2 år 6 månader).

2. B döms för rån, begånget strax efter 18-årsdagen. Straffvärdet bedöms motsvara fängelse i drygt 1 år 6 månader. Med den nuvarande ordningen skulle B kunna dömas till skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst eller s.k. 28:3-fängelse. Utan s.k. ungdomsreduktion blir påföljden sannolikt fängelse i enlighet med straffvärdet, dvs. 1 år 6 månader.
3. C döms för dråp, begånget strax efter 18-årsdagen. Straffvärdet bedöms motsvara fängelse 6 år. Enligt den nuvarande ordningen skulle C dömas till fängelse i 3 år. Utan s.k. ungdomsreduktion skulle C dömas till fängelse i dubbelt så lång tid, dvs. 6 år.
4. D döms för tre fall av mordbrand, som anses vara av mindre allvarligt slag, begångna strax efter 18-årsdagen. D har psykiska besvär och mådde dåligt när brotten begicks. Straffvärdet anses motsvara fängelse knappt 2 år. Enligt den nuvarande ordningen finns ett visst utrymme för att döma D till skyddstillsyn med en ingripande tilläggsstraff, exempelvis s.k. kontraktsvård, samhällstjänst eller s.k. 28:3-fängelse. Utan s.k. ungdomsreduktion skulle D sannolikt (under förutsättning att de psykiska besvären inte är att betrakta som en allvarlig psykisk störning) dömas till fängelse i enlighet med straffvärdet, dvs. knappt 2 år, även om det fortfarande skulle finnas ett visst utrymme för skyddstillsyn i kombination med s.k. kontraktsvård.
5. E döms för åtta fall av misshandel och ett fall av försök till misshandel, alla brott begångna kort tid efter 19-årsdagen. Det samlade straffvärdet anses motsvara fängelse 9 månader. Enligt den nuvarande ordningen är straffmättningsvärdet 6 månader och påföljden skulle kunna bestämmas till skyddstillsyn med samhällstjänst 140 timmar. Med en ordning utan s.k. ungdomsreduktion skulle påföljdsarten kunna bli densamma, alltså skyddstillsyn, men med ett högre antal timmar samhällstjänst (200) men samtidigt skulle sannolikheten för ett fängelsestraff öka.
6. F döms för misshandel gemensamt och i samförstånd med annan, begånget strax efter 18-årsdagen. Straffvärdet anses motsvara

fängelse 8 månader. Med den nuvarande ordningen skulle F kunna dömas till villkorlig dom i förening med samhällstjänst. Utan s.k. ungdomsreduktion blir påföljden mer sannolikt fängelse i enlighet med straffvärdet, dvs. 8 månader.

7. G döms för ett större antal inbrottsstöld, som begåtts strax efter 18-årsdagen under ett pågående narkotikamissbruk. Straffvärdet bedöms motsvara fängelse 1 år 2 månader. Med dagens ordning, med s.k. ungdomsreduktion, skulle det s.k. straffmättningsvärdet anses motsvara fängelse i 7 månader och påföljden skulle därmed kunna bestämmas till en ren skyddstillsyn. Utan s.k. ungdomsreduktion skulle påföljden sannolikt bestämmas till antingen fängelse i enlighet med straffvärdet, dvs. 1 år 2 månader, eller skyddstillsyn i kombination med ett kortare fängelsestraff (s.k. 28:3-fängelse) eller s.k. kontraktsvård.

11.3.2 Lagöverträdare i åldern 15–17 år

När det gäller lagöverträdare i åldern 15–17 år innebär den första av de av oss i avsnitt 8.3 presenterade modellerna (alternativ 1) – som vi också har stannat för att lägga fram i första hand – att det inte ska genomföras någon repressionshöjning för denna åldersgrupp.

De andra tre i avsnitt 8.3 presenterade alternativen avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år (alternativ 2–4) skulle alla innebära repressionshöjningar för lagöverträdare som fortfarande var barn vid brottstidpunkten. Sammanfattningsvis kan sägas att alternativ 3 skulle innebära den största repressionshöjningen, att alternativ 2 skulle innebära en mindre repressionshöjning än alternativ 3 och att alternativ 4 skulle innebära en något mindre repressionshöjning än alternativ 2. Förutom skärpningar inom ramen för en viss påföljdsart, exempelvis fler timmar ungdomstjänst eller längre tids sluten ungdomsvård, skulle var och en av dessa tre modeller innebära att de yngsta lagöverträdarna snabbare än i dag skulle nå upp till strängare påföljdsarter, exempelvis sluten ungdomsvård i stället för ungdomstjänst. Detta gäller särskilt alternativ 3, som skulle innebära att lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle ta över den plats i påföljdssystemet som lagöverträdare i åldern 18–20 år har i dag. För en mer detaljerad redogörelse med grafiska illustrationer hänvisar vi till avsnitt 8.3 och 9.3.

11.4 De som berörs av våra förslag

Bedömning: De som i praktiken berörs närmast av våra överväganden och förslag är lagöverträdare i åldern 15–20 år. Vidare berör övervägandena och förslagen åklagare, målsägande och offentliga försvarare, frivården och socialtjänsten samt de allmänna domstolarna.

När det särskilt gäller ekonomiska konsekvenser berör övervägandena och förslagen i första hand Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och kommunerna samt den del av statskassan som motsvarar det allmännas intäkter av dagsböter.

När det gäller *konsekvenser i allmänhet* kan omedelbart konstateras att de som berörs närmast av våra överväganden och förslag är *lagöverträdare i åldern 15–20 år*. För en 18-årig lagöverträdare som redan i dag skulle ha dömts till fängelse innebär förslagen i praktiken en dubblering av straffet. Ett tvåårigt i stället för ett ettårigt fängelsestraff eller ett livstidsstraff i stället för ett tidsbegränsat fängelsestraff innebär naturligtvis en stor skillnad för den enskilde lagöverträdaren.

Lagöverträdarens motpart i den straffrättsliga ansvarsdelen – *åklagaren* (och i vissa fall *målsäganden*) – tillhör också de närmast berörda. Även i de fall då målsäganden inte är part kan hon eller han antas ha ett intresse av utgången i påföljdsdelen. Vidare kommer förslagen att påverka arbetet för andra aktörer i domstolen, exempelvis den tilltalades *offentliga försvarare*. Dessutom påverkar förslagen *frivårdens* arbete med att upprätta yttranden i personaliadelen eftersom strängare påföljder kommer att aktualiseras tidigare än i dag för 18–20-åriga lagöverträdare. Detsamma gäller – för det fall någon av de presenterade alternativa modellerna för lagöverträdare i åldern 15–17 år (alternativ 2–4) genomförs – för socialnämnden eller, i praktiken, *socialtjänsten* i aktuell kommun. Efter att parterna och andra aktörer har lämnat sina utsagor och upplysningar ankommer det på rätten att ta ställning i påföljdsfrågor. *De allmänna domstolarna* är alltså i hög grad berörda av våra överväganden och förslag.

När det kommer till *ekonomiska konsekvenser* står de myndigheter som ansvarar för verkställighet av påföljder i fokus. *Kriminalvården* (inklusive *frivården*) ansvarar för bl.a. verkställighet av fängelse, villkorlig dom (om den kombineras med samhällstjänst) och

skyddstillsyn. Det innebär att Kriminalvården kommer att påverkas i stor utsträckning av våra överväganden och förslag, oavsett om en reform omfattar endast lagöverträdare i åldern 18–20 år eller lagöverträdare i hela åldersspannet 15–20 år. Om en reform genomförs som omfattar lagöverträdare i åldern 15–17 år kommer den att leda till påtagliga ekonomiska konsekvenser även för *Statens institutionsstyrelse*, som ansvarar för bl.a. verkställighet av slutna ungdomsvård. En sådan reform skulle påverka även *kommunerna*, som ansvarar för bl.a. verkställighet av ungdomsvård och ungdomstjänst, i stor utsträckning. Till detta kommer att våra överväganden och förslag har en påverkan på statens intäkter av böter, vilket faller under *Polismyndighetens* ansvarsområde.

När det gäller ekonomiska konsekvenser kan avslutningsvis nämnas att förslagen medför sådana även för den tilltalade, i de fall han eller hon döms till en frihetsberövande påföljd och i stället för att avtjäna påföljden hade kunnat arbeta. Vidare har skärpningar på bötesnivå (som leder till att påföljden bestäms till exempelvis 100 dagsböter i stället för 50 dagsböter i ett enskilt fall) en uppenbar påverkan på lagöverträdarens privatekonomi. I det fortsatta kommer dock inte konsekvenser för lagöverträdarens privatekonomi att behandlas. I den delen hänvisar vi till att det är en naturlig – och inte med nödvändighet oönskad – följd att den tilltalade ”drabbas” i praktiken av en skärpt påföljd. Det är alltså inte givet att dessa typer av ekonomiska effekter bör lindras.

I nästa delavsnitt ska vi gå över till att försöka beräkna de ekonomiska konsekvenserna för de subjekt som vi har nämnt ovan.

11.5 Ekonomiska konsekvenser

11.5.1 Våra frågeställningar

Vi har i en skrivelse till Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting den 4 juni 2018 redogjort för våra då preliminära överväganden och förslag, inklusive de fyra alternativa modellerna avseende s.k. ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 15–17 år. I skrivelsen har vi presenterat ett frågeformulär avseende förslagets ekonomiska konsekvenser och lämnat förslag till utgångspunkter för beräkningarna. Vi har samtidigt ombett mottagarna av skrivelsen att göra de ytterligare antaganden som har kunnat bedömas som nödvändiga eller lämpliga.³

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har besvarat frågeformuläret. Dessa myndigheter har goda möjligheter att redovisa de nuvarande kostnaderna för verkställighet av påföljder och har bäst förutsättningar för att, utifrån de nuvarande kostnaderna, uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. I det följande utgår vi därför från de uppgifter som de har lämnat.

Polismyndigheten har angett att relevanta data inte finns där och hänvisat till den statistik som finns hos Brottsförebyggande rådet. I de delar som gäller böter har vi därför utgått från påföljdsstatistiken och egna antaganden och mot den bakgrunden beräknat de ekonomiska konsekvenserna.

Sveriges Kommuner och Landsting har i ett sent skede av utredningsarbetet, den 26 oktober 2018, svarat att organisationen inte har något underlag som ger möjlighet att bedöma de ekonomiska konsekvenserna.

De flesta av de uppgifter som vi redovisar bygger på grova uppskattningar. Vi vill i detta sammanhang understryka dels att brottslighetens utveckling under de kommande åren inte låter sig fastställas, dels att den närmare gränsdragningen mellan olika påföljdsarter är en fråga för rättstillämpningen, vilket gör att det inte går att dra några säkra och exakta slutsatser om i vilken utsträckning och hur olika påföljder kommer att tillämpas om lagändringar i enlighet med våra presenterade förslag och modeller genomförs. Hur domstolarna tolkar de bestämmelser som berörs av våra överväganden och förslag

³ Se bilaga 3.

kommer med andra ord att få stor betydelse för de ekonomiska konsekvenserna.

Som vi har uttalat i bl.a. avsnitt 7.4 kan skärpta påföljder för unga lagöverträdare inte antas leda till en generell påverkan på brottnivåerna. Det går alltså inte att förutse att våra förslag skulle leda till minskad brottslighet, minskat lidande för brottsoffer och därmed sammanhängande minskade kostnader för samhället. Den typen av ekonomiska effekter berörs därför inte i det fortsatta.

11.5.2 Slopandet av den s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år leder till ökade kostnader för staten

Bedömning: Den årliga kostnadsökningen av att genomföra våra förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år kan uppskattas till 1,1 miljarder kronor.

Den huvudsakliga effekten av våra förslag i denna del

Vårt uppdrag har varit att avskaffa all särbehandling i straffrättsligt och straffprocessuellt hänseende av lagöverträdare i åldern 18–20 år. Vi har av den anledningen lämnat förslag som innebär slopad s.k. ungdomsreduktion för denna åldersgrupp.⁴ Vi har också föreslagit ett avskaffande av det nuvarande kravet på särskilda skäl för att döma lagöverträdare i denna ålderskategori till fängelse.⁵ Därutöver har vi föreslagit följdändringar i vissa bestämmelser vilkas nuvarande lydelse innebär att lagöverträdare i åldern 18–20 år särbehandlas i straffrättsligt eller straffprocessuellt hänseende. Effekten av våra förslag i dessa delar kan förväntas vara

- dels att lagöverträdare i denna åldersgrupp i många fall kommer att dömas till strängare påföljdsarter (exempelvis villkorlig dom eller skyddstillsyn i stället för böter eller fängelse i stället för villkorlig dom eller skyddstillsyn),

⁴ Se avsnitt 8.2.

⁵ Se avsnitt 9.2.

- dels att strängare påföljder kommer att mätas ut inom ramen för en påföljdsart (exempelvis 100 dagsböter i stället för 50 dagsböter eller fängelse i tolv år i stället för fängelse i sex år).

Ökade kostnader för Kriminalvården

Kriminalvården har (på vår fråga 4 b) bedömt att ett ökat bruk av påföljderna villkorlig dom, skyddstillsyn och fängelse för den kategori lagöverträdare i åldern 18–20 år som i dag döms till ett högt antal dagsböter kommer att innebära en årlig kostnadsökning på drygt 14 miljoner kronor. Av detta belopp avser drygt 8 miljoner kronor verkställighet i anstalt och knappt 6 miljoner kronor frivård. Kriminalvården har vid denna beräkning utgått från det totala antalet dagsbotts-påföljder 2017 inom aktuell åldersgrupp och antagit att en tiondel av dessa avser fler än 100 dagsböter. Vidare har Kriminalvården utgått från att ett straffmättningsvärde på fängelsenivå i tre fjärdedelar av fallen kommer att leda till en frivårdspåföljd och i en fjärdedel av fallen fängelse. Det eventuella fängelsestraffets längd har samtidigt antagits vara 30 dagar.

Det ökade bruket av fängelse samt villkorlig dom och skyddstillsyn bland lagöverträdare i åldern 18–20 år som i dag skulle ha dömts till en lindrigare påföljd har av Kriminalvården (på vår fråga 5 a men besvarad i samband med fråga 12) bedömts medföra en årlig kostnadsökning på drygt 699 miljoner kronor. Av detta belopp avser knappt 684 miljoner kronor verkställighet i anstalt och drygt 15 miljoner kronor frivård. Kostnadseffekten det första året har bedömts vara knappt 168 miljoner kronor. Kriminalvården har vid denna beräkning utgått från att antalet fängelsedomar inom denna åldersgrupp kommer att öka från 451 till 980. En förutsättning är då samma fördelning mellan frivårds- och fängelsepåföljder som tidigare. Vidare har Kriminalvården antagit att de 980 fängelsedomarna kommer att fördelas på motsvarande sätt som tidigare, dvs. på så sätt att de allra flesta (i räkneexemplet 817 av 980, dvs. 83 procent) av de lagöverträdare som döms till fängelse får ett fängelsestraff på en månad till ett år.

Den minskade s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år som redan i dag döms till fängelse har av Kriminalvården (på vår fråga 5 b) bedömts medföra en årlig kostnadsökning på knappt

286 miljoner kronor. Kostnadseffekten det första året har bedömts vara drygt 52 miljoner kronor. Kriminalvården har därvid utgått från

- att 18-åriga lagöverträdare, för vilka medelstrafftiden i dag är 333 dagar, kommer att få ett straff på i genomsnitt 666 dagar,
- att 19-åriga lagöverträdare, för vilka medelstrafftiden i dag är 378 dagar, kommer att få ett straff på i genomsnitt 573 dagar och
- att 20-åriga lagöverträdare, för vilka medelstrafftiden i dag är 309 dagar, kommer att få ett straff på i genomsnitt 412 dagar.

Skärpta påföljder kan i förlängningen väntas medföra också att fler unga lagöverträdare häktas. Den årliga kostnadsökningen för en ökad användning av häktning bland lagöverträdare i åldern 18–20 år har av Kriminalvården (på vår fråga 6) bedömts vara drygt 22 miljoner kronor. Kriminalvården har därvid valt att utgå från den förväntade ökningen av antalet fängelsedomar på två år eller mer, inom den aktuella åldersgruppen, och presumerat att alla som döms till en sådan påföljd får sitta i häkte i genomsnitt 45 dagar. Häktning tillämpas även beträffande personer som döms till kortare fängelsestraff eller frikänns och det förekommer att personer som döms till två års fängelse eller mer inte häktas men det av Kriminalvården gjorda antagandet kan läggas till grund för de schablonmässiga beräkningar som nu ska göras. Kostnaden per vård dygn har uppskattats till 3 700 kronor.

Utöver dessa kostnadsökningar har Kriminalvården angett att det skulle krävas en utökning av antalet platser i bostadspaviljonger, vilket skulle medföra en kostnadsökning på 55 miljoner kronor. Kriminalvården har då räknat på en genomsnittlig kostnad per plats på 275 000 kronor. Kriminalvården har därutöver bedömt att det skulle behövas bl.a. utökade sysselsättningsytor och en anpassning av frivårdens lokalsituation. Sistnämnda kostnader har dock inte kunnat uppskattas med hänvisning till att kostnaden för iordningsställande av platser skiljer sig åt mellan olika verksamhetsställen inom Kriminalvården.

Så här långt kan vi konstatera att våra förslag avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år skulle leda till kostnadsökningar på – i vart fall – 1 076 miljoner kronor för Kriminalvården, enligt den myndighetens egna beräkningar.

Dagsböter

När det gäller förslagets påverkan på statens bötesintäkter kan endast en mycket grov uppskattning göras eftersom det är oklart hur fördelningen av dagsbotsstraff, när det gäller såväl antalet dagsböter som dagsbotens storlek, kommer att se ut. Av Brottsförebyggande rådets påföljdsstatistik⁶ avseende den senaste tioårsperioden kan vi utläsa att antalet lagöverträdare som var 18–20 år vid tidpunkten för lagföringen och som dömdes till dagsböter brukar ligga inom spannet 2 000–3 500. Om fördelningen på 18-, 19- respektive 20-åringar som döms till dagsböter antas vara lika, så kan antalet antas vara 1 000 per år inom respektive årsgrupp. Om fördelningen också antas vara jämnt fördelad på ”straffmättningsstationerna” 30, 40, 50, 60, 80, 100, 120 och 150 dagsböter (här bortses från att upp till 200 dagsböter kan dömas ut för flerfaldig brottslighet), så kan det nuvarande läget avseende antalet bötespåföljder för lagförda i olika åldrar beskrivas enligt följande tabell:

	18 år	19 år	20 år
30 db	125	125	125
40 db	125	125	125
50 db	125	125	125
60 db	125	125	125
80 db	125	125	125
100 db	125	125	125
120 db	125	125	125
150 db	125	125	125

Om vi också utgår från att dagsbotens storlek som utgångspunkt bestäms till 50 kronor för lagförda i dessa åldrar, så kan det nuvarande läget avseende statens bötesintäkter per år beskrivas enligt följande tabell:

⁶ Tabell 440.

	18 år	19 år	20 år
30 db à 50 kr = 1 500 kr	125 * 1 500 kr = 187 500 kr	125 * 1 500 kr = 187 500 kr	125 * 1 500 kr = 187 500 kr
40 db à 50 kr = 2 000 kr	125 * 2 000 kr = 250 000 kr	125 * 2 000 kr = 250 000 kr	125 * 2 000 kr = 250 000 kr
50 db à 50 kr = 2 500 kr	125 * 2 500 kr = 312 500 kr	125 * 2 500 kr = 312 500 kr	125 * 2 500 kr = 312 500 kr
60 db à 50 kr = 3 000 kr	125 * 3 000 kr = 375 000 kr	125 * 3 000 kr = 375 000 kr	125 * 3 000 kr = 375 000 kr
80 db à 50 kr = 4 000 kr	125 * 4 000 kr = 500 000 kr	125 * 4 000 kr = 500 000 kr	125 * 4 000 kr = 500 000 kr
100 db à 50 kr = 5 000 kr	125 * 5 000 kr = 625 000 kr	125 * 5 000 kr = 625 000 kr	125 * 5 000 kr = 625 000 kr
120 db à 50 kr = 6 000 kr	125 * 6 000 kr = 750 000 kr	125 * 6 000 kr = 750 000 kr	125 * 6 000 kr = 750 000 kr
150 db à 50 kr = 7 500 kr	125 * 7 500 kr = 937 500 kr	125 * 7 500 kr = 937 500 kr	125 * 7 500 kr = 937 500 kr

De skuggade fälten beskriver de nuvarande årliga bötesintäkter som kan bedömas utgå om den s.k. ungdomsreduktionen avskaffas för lagöverträdare i åldern 18–20 år, med följd att de som i dag döms till dagsbottsstraff på dessa nivåer i stället kommer att dömas till villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse. Det rör sig alltså om en *intäktsminskning* på drygt 3,5 miljoner kronor.

En slopad s.k. ungdomsreduktion skulle samtidigt (som utgångspunkt) medföra straffmättningsvärden i enlighet med straffvärdet. För en 18-åring kan antalet dagsböter utan s.k. reduktion anses vara 150 procent av det antal som gäller i dag. För en 19-åring kan antalet dagsböter anses vara 133 procent av det antal som gäller i dag. För en 20-åring kan antalet dagsböter antas vara 10 fler än i dag. Detta skulle leda till *intäktsökningar* enligt följande tabell.

	18 år	19 år	20 år
Nu 30 db	+ 93 750 kr	+ 62 494 kr	+ 62 500 kr
Nu 40 db	+ 125 000 kr	+ 82 500 kr	+ 62 500 kr
Nu 50 db	+ 156 250 kr	+ 104 063 kr	+ 62 500 kr
Nu 60 db	+ 187 500 kr	+ 124 875 kr	+ 62 500 kr
Nu 80 db	+ 250 000 kr	+ 166 500 kr	+ 62 500 kr
Nu 100 db	+ 312 500 kr	+ 208 125 kr	+ 62 500 kr
Nu 120 db		+ 249 750 kr	+ 62 500 kr
Nu 150 db			

Den uppskattade årliga intäktsökningen – genom höjda straffmättningsvärden inom ramen för påföljdsarten böter – kan alltså summeras till drygt 2,5 miljoner kronor.

Vi kan alltså förutse en *minskning* av bötesintäkterna på drygt 3,5 miljoner kronor avseende de dagsbotsnivåer som utan s.k. ungdomsreduktion kommer att innebära straffmättningsvärden på fängelsnivå (och därmed inga bötesintäkter alls) och en *ökning* på drygt 2,5 miljoner kronor avseende straffmättningsvärden på lägre nivåer (som kommer att leda till större intäkter utan s.k. ungdomsreduktion). Detta gör att vi kan tala om en *nettominskning* av bötesintäkterna på drygt 1,0 miljon kronor. I praktiken tar alltså minskningen och ökningen i stor utsträckning ut varandra. I detta sammanhang kan påminnas om att beräkningarna bygger på grova uppskattningar.

Eftersom de ekonomiska konsekvenserna såvitt avser böter är marginella i förhållande till den kostnadsökning som kan hänföras till verkställighet av andra påföljder, går det att bortse från böter i det fortsatta.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis – med beaktande även av Kriminalvårdens inte specificerade kostnad för att iordningsställa lokaler – kan kostnadsökningen av att genomföra våra förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år uppskattas till 1,1 miljarder kronor.

11.5.3 De ekonomiska konsekvenserna avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år beror på vilken av de presenterade modellerna som väljs

Bedömning: Vi har bedömt att någon ändring inte bör genomföras avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år (det alternativ som vi har benämnt alternativ 1). Den bedömning som vi har stannat vid medför alltså inte någon kostnadsökning eller kostnadsminskning.

De alternativa modeller som vi har presenterat (alternativ 2–4) skulle alla innebära ökade kostnader för samhället.

De huvudsakliga effekterna av de olika modellerna

Den modell som vi har lagt fram i första hand (alternativ 1) innebär inte någon ändring avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år i förhållande till vad som gäller i dag. Vårt förstahandsalternativ avseende denna åldersgrupp är alltså kostnadsneutralt. Alternativ 1 berörs därför inte i det fortsatta.

Modellen ”brantare lutning” (alternativ 2) skulle innebära samma läge som i dag för en lagöverträdare som nyss hade fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet. För den som var något äldre och upp till närmare 18 år skulle alternativ 2 dock innebära att det s.k. straffmättningsvärdet skulle vara högre än i dag. Det skulle i sin tur leda till att strängare påföljdsarter skulle aktualiseras vid lägre straffvärden än i dag för lagöverträdare som var något äldre än 15 år och yngre än 18 år vid brottstidpunkten.

Modellen ”förhöjd startpunkt” (alternativ 3) skulle sammanfattningsvis och i sin renaste form innebära att lagöverträdare i åldern 15–17 år skulle ta över den plats i påföljdssystemet som lagöverträdare i åldern 18–20 år har i dag.

Modellen ”mindre tröskel” (alternativ 4) är i matematiskt hänseende ett slags mellanting mellan alternativ 1 och 2 på så sätt att en viss tröskel kvarstår vid 18-årsdagen samtidigt som lutningen på reduktionskurvan är mindre brant än med alternativ 2. Liksom med alternativ 2 skulle alternativ 4 innebära högre s.k. straffmättningsvärdet än i dag och att strängare påföljdsarter skulle aktualiseras vid

lägre straffvärden än i dag för lagöverträdare som var något äldre än 15 år och yngre än 18 år vid brottstidpunkten.

Ekonomiska konsekvenser för Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och kommunerna

Alternativ 2 och 4

Alternativ 2 och 4 har stora likheter med varandra i matematiskt hänseende och behandlas därför i ett sammanhang.

För de 16- och 17-åriga lagöverträdare som redan i dag döms till Frihetsberövande påföljder, kan frihetsberövandenas längd med alternativ 2 antas fördubblas för 16-åringarnas del respektive öka med omkring 125 procent för 17-åringarnas del. Statens institutionsstyrelse har (på vår fråga 9) svarat att alternativ 2 skulle medföra ökade kostnader avseende slutna ungdomsvård med 155 miljoner kronor i denna del. Statens institutionsstyrelse har då utgått från en kostnad på 10 727 kronor per vård dygn. Kriminalvården har (på samma fråga) svarat att alternativ 2 skulle medföra ökade kostnader avseende fängelse med drygt 7 miljoner kronor. Kriminalvården har då beaktat att endast en låg andel av de 15–17-åriga lagöverträdare som döms till en frihetsberövande påföljd döms till fängelse. I räkneexemplet utgår från fem personer och en ökning av straffmätningens värdena till 115 procent av dagens nivåer. Kriminalvården utgår vid den beräkningen från att något fler 17-åringar än 16-åringar skulle dömas till fängelse.

Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse har (på vår fråga 15) uppskattat skillnaden i kostnadsökning mellan att välja alternativ 2 och det mindre ingripande alternativet 4 till cirka 67 miljoner kronor.

Kostnadsökningen för fler 15–17-åriga lagöverträdare i häkte med alternativ 2 och 4 har av Kriminalvården (på vår fråga 16) bedömts till knappt 9 miljoner kronor (med båda alternativen). Även i fråga om 15–17-åriga lagöverträdare har Kriminalvården utgått från en genomsnittlig häktetid på 45 dagar. Kostnaden per vård dygn har uppskattats till 3 700 kronor.

Av Kriminalvårdens och Statens institutionsstyrelsens beräkningar framgår att kostnadsförändringarna för alternativ 4 jämfört med alternativ 2 ligger nära varandra. Kostnadsökningen med alternativ 2

ligger – avrundat uppåt – på 0,2 miljarder kronor. Enligt beräkningarna skulle kostnadsökningen med alternativ 4 kunna vara närmare 0,1 än 0,2 miljarder kronor. Samtidigt måste en konsekvensberäkning ta höjd för att lagöverträdare som närmar sig 18 års ålder skulle kunna komma att bedömas på samma sätt, av domstolarna, som lagöverträdare som nyss har fyllt 18 år. Med hänsyn till den osäkerhet som råder kring hur domstolarna skulle tillämpa alternativ 4 i fråga om lagöverträdare som var strax under 18 år vid tidpunkten för brottet anges 0,2 miljarder kronor som uppskattad kostnad för såväl alternativ 2 som alternativ 4 i det fortsatta.

Som vi har angett ovan har Sveriges Kommuner och Landsting i ett sent skede av utredningsarbetet svarat att den organisationen inte kan göra en bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Vi har därför valt att göra en grov uppskattning i den delen. Här kan först hänvisas till vad vi har angett i fråga om böter redan i den del som gäller 18–20-åriga lagöverträdare. På motsvarande sätt innebär alternativ 2 och 4 att lagöverträdare i åldern 15–17 år lättare än i dag kommer att nå upp från bötesnivå till nivåer där ungdomspåföljder som verkställs i kommunal regi är relevanta samtidigt som vissa av de lagöverträdare som i dag befinner sig i den övre delen av tillämpningsområdet för dessa påföljder kommer att nå upp till nivån för slutna ungdomsvård eller fängelse, vilka påföljder verkställs i statlig regi. Den samtidiga kostnadsökningen och kostnadsminskningen avseende ungdomsvård och ungdomstjänst kan alltså förväntas ta ut varandra i stor utsträckning. Till detta kommer att kommunernas socialtjänster har ett ansvar för barn som begår brott oavsett vilken påföljd som döms ut. Exempelvis har socialtjänsterna ett ansvar för barn som döms till böter trots att kommunerna inte ansvarar för verkställigheten av sådana påföljder i och för sig. Det samma gäller uppföljning i fråga om barn som döms till slutna ungdomsvård. Sammantaget leder detta till en osäkerhet i fråga om alternativ 2 eller 4 skulle leda till en viss kostnadsökning eller viss kostnadsminskning för kommunernas del. Vi anser därför att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av att genomföra alternativ 2 eller 4 kan uppskattas vara neutrala.

Alternativ 3

Kriminalvården har (på vår fråga 12) bedömt att en överföring av de lagöverträdare i åldern 15–17 år som i dag döms till ungdomsvård eller ungdomstjänst till påföljder avsedda för vuxna skulle medföra en kostnadsökning för den myndigheten på drygt 516 miljoner kronor, varav knappt 488 miljoner kronor avser fängelsepåföljder och knappt 29 miljoner kronor avser frivård. Kriminalvården har då antagit att antalet fängelsedomar inom denna åldersgrupp skulle öka från 5 till 437 och därvid förutsatt samma fördelning mellan fängelse och icke frihetsberövande påföljder, vid s.k. straffmättningsvärden på fängelsenivå, som tidigare.

Om påföljderna skulle skärpas men slutna ungdomsvård skulle tillämpas i stället för fängelse, har Kriminalvården (på vår fråga 13) angett att det inte skulle uppstå någon kostnadsökning i fängelsedelen (de i föregående stycke nämnda knappt 488 miljoner kronorna). Om även de 15–17-åriga lagöverträdare som i dag döms till fängelse skulle dömas till slutna ungdomsvård, skulle det i stället uppstå en kostnadsminskning på knappt 11 miljoner kronor. Statens institutionsstyrelse har (på samma fråga) angett att det skulle uppstå en kostnadsökning, för den myndigheten, på 642 miljoner kronor.

Kriminalvården har (på vår fråga 14 a) bedömt att kostnadsökningen för minskad s.k. ungdomsreduktion för de lagöverträdare i åldern 15–17 år som redan i dag döms till en frihetsberövande påföljd (slutna ungdomsvård eller fängelse) skulle vara drygt 204 miljoner kronor. Kostnadseffekten det första året skulle vara knappt 81 miljoner kronor.

Om en skärpning av straffmätningen enligt alternativ 3 skulle genomföras men slutna ungdomsvård alltid skulle väljas i stället för fängelse, har Kriminalvården (på vår fråga 14 b) bedömt att det skulle uppstå en kostnadsminskning på drygt 12 miljoner kronor. Samtidigt har Statens institutionsstyrelse (på samma fråga) bedömt att det skulle uppstå en kostnadsökning för den myndigheten på 254 miljoner kronor.

Kostnadsökningen för fler 15–17-åriga lagöverträdare i häkte med alternativ 3 har av Kriminalvården (på vår fråga 16) bedömts till knappt 30 miljoner kronor. Kriminalvården har här, liksom vid övriga beräkningar av kostnader för häktning, utgått från en tid i häkte på 45 dagar.

När det gäller ekonomiska konsekvenser för kommunerna kan först hänvisas till vad vi har sagt ovan beträffande alternativ 2 och 4. Alternativ 3 skulle visserligen i dess renaste form innebära att barn som begår brott skulle föras över från det nuvarande systemet med särskilda ungdomspåföljder till det påföljdssystem som gäller för myndiga lagöverträdare. Detta skulle i och för sig kunna antas leda till kostnadsminskningar för kommunernas del. Samtidigt vill vi även här belysa den omständigheten att kommunernas socialtjänster har ett ansvar för barn som begår brott oavsett vilken påföljd som dessa döms till. Om en lagöverträdare i åldern 15–17 år döms till exempelvis villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse innebär det alltså inte att kommunen inte längre har ett ansvar för barnet. Vikten av att följa upp barnets utveckling efter brottet kan snarare öka om barnet döms till en vuxenpåföljd eftersom exempelvis verkställigheten av ett fängelsestraff riskerar att leda till att barnet socialiseras in i en kriminell livsstil. Det kan antas att kommunernas socialtjänster, om alternativ 3 skulle införas, skulle behöva ha löpande och omfattande kontakter med exempelvis Kriminalvården inklusive frivården i fråga om lagöverträdare i nu aktuella åldrar. Detta innebär sammantaget att den faktiska kostnadsminskningen för kommunerna blir betydligt mindre än om endast de minskade kostnaderna för verkställigheten av ungdomsvård och ungdomstjänst betraktas isolerade. Med tanke på kommunernas bibehållna ansvar för unga lagöverträdare även med alternativ 3 och med hänsyn till det bristande underlaget för beräkningar i denna del anser vi att beräkningen av ekonomiska konsekvenser försiktighetsvis inte bör innefatta en eventuell kostnadsminskning för kommunernas del.

Dagsböter

Som vi har sett i avsnitt 11.5.2 ovan, avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år, går de ekonomiska konsekvenserna av att minska den s.k. ungdomsreduktionen på dagsbotsnivå i två olika riktningar: dels går det att förutse en intäktsminskning som handlar om de fall där en slopad s.k. reduktion skulle innebära att straffmättningsvärdet skulle gå upp på fängelsenivå, dels går det att förutse en intäktsökning som avser de lägre antal dagsböter där en skärpning medför högre bötes-

belopp. Dessa effekter tar i stor utsträckning ut varandra. Därtill kommer att beloppen är förhållandevis låga, vid en jämförelse med kostnaderna för verkställighet av andra påföljder. Som vi har konstaterat i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år kan vi därför bortse från den ekonomiska effekten såvitt avser dagsböter.

Sammanfattning

Alternativ 1 innebär inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i dag och därmed ingen kostnadseffekt.

Såväl alternativ 2 som alternativ 4 skulle – i de alternativens renaste former – leda till kostnadsökningar för samhället i storleksordningen 0,2 miljarder kronor.

Alternativ 3 skulle leda till kostnadsökningar för samhället i storleksordningen 0,8 miljarder kronor.

11.5.4 Finansiering av våra förslag

Bedömning: De ökade kostnaderna för verkställighet av påföljder kan inte förväntas kompenseras av minskad ungdomsbrottslighet och minskade därmed förbundna kostnader. Det krävs därför att förslagen finansieras på annat sätt. Finansieringen av våra förslag bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

Som framgår av avsnitten 11.5.2 och 11.5.3 kan de olika modeller som vi har presenterat – i sina renaste former och grovt uppskattat – förväntas leda till kostnadsökningar för samhället enligt följande tabell.

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4
Åldersgruppen 18–20 år	1,1 mdr kr	1,1 mdr kr	1,1 mdr kr	1,1 mdr kr
Åldersgruppen 15–17 år	0 mdr kr	0,2 mdr kr	0,8 mdr kr	0,2 mdr kr
Summa	1,1 mdr kr	1,3 mdr kr	1,9 mdr kr	1,3 mdr kr

En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommuner ska föreslå en *finansiering* av förslagen.⁷

De ökade kostnaderna för verkställighet kan inte förväntas kompenseras av minskad ungdomsbrottslighet och minskade därmed förbundna kostnader.⁸ Detta innebär att kostnadsökningarna måste finansieras på annat sätt.

Redan inledningsvis står klart att de förändringar som presenteras som möjliga alternativ i detta betänkande – oavsett om en reform genomförs endast avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år eller också avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år – inte kan finansieras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga resurser. Det är inte heller möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till de myndigheter som nu drabbas av kostnadsökningar från någon annan del av rättsväsendet (exempelvis från domstolarna till Kriminalvården). Ett genomförande av de förslag som vi har lämnat i fråga om myndiga lagöverträdare och eventuellt något av de presenterade alternativen 2–4 i fråga om omyndiga lagöverträdare kräver därför att det tillskjuts medel framför allt till Kriminalvården och – i förekommande fall – Statens institutionsstyrelse.

Våra förslag till ändringar i framför allt brottsbalken får anses utgöra endast en del av de kriminalpolitiska överväganden som kan antas aktualiseras i riksdagen inom de närmsta åren. Enligt vår uppfattning är det inte möjligt att bryta ut finansieringen av de förslag som vi lämnar från den övergripande frågan om rättsväsendets finansiering på längre sikt. Vi kommer därför till slutsatsen att finansieringen av våra förslag bör ske inom ramen för de resurser som kan förväntas behöva tillföras rättsväsendet på sikt.

11.6 Övriga konsekvenser

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några förutsebara konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor, den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, kon-

⁷ Se avsnitt 11.1.

⁸ Se t.ex. avsnitt 7.4 och 11.5.1.

kurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen kommer inte heller att medföra några andra konsekvenser som ska redovisas.

Vi bedömer att våra förslag inte får några sådana konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen som ska redovisas i betänkandet, dvs. konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi bedömer att förslagen inte påverkar Sveriges uppfyllelse av de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Det saknas anledning att, med hänsyn till de i detta avsnitt beskrivna konsekvenserna, bestämma tidpunkten för ikraftträdande för något av våra förslag till lagändringar på särskilt sätt.

Förslagen kräver inte att några särskilda informationsinsatser genomförs, i den mening som får anses vara avsedd i 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. En annan sak är att det kan uppstå ett behov av exempelvis interna utbildningar för rättsväsendets aktörer beträffande påföljdsbestämning för unga lagöverträdare, särskilt om en reform inte skulle stanna vid att omfatta lagöverträdare i åldern 18–20 år utan också avse lagöverträdare i åldern 15–17 år (dvs. att alternativ 2–4 skulle väljas i stället för den modell, alternativ 1, som vi har förordat avseende den åldersgruppen).

Vi bedömer att förslagen inte kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, på sätt som avses i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

De ändringar som föreslås och flera av de modeller som i övrigt presenteras i detta betänkande innebär att påföljderna ska skärpas för unga lagöverträdare. Det rör sig om lagändringar som i vissa fall kommer att innebära dubbelt så stränga påföljder som i dag. Ändringarna är ingripande för de enskilda lagöverträdarna och kommer, som vi har konstaterat i avsnitt 11.5, att leda till betydande kostnadsökningar för samhället. Detta innebär dels att det bör avsättas en generös tid för remissförfarandet, dels att det bör finnas ett tillräckligt tidsmässigt utrymme för att hantera budgetfrågor.

Sett till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet och beredningen i Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen av såväl lagförslagen i sig som budgetfrågorna kan författningsändringarna träda i kraft den 1 juli 2020. Vi föreslår därför detta datum för ikraftträdandet. Samtidigt vill vi peka på att praktiska aspekter, exempelvis i form av behov av att bygga nya kriminalvårdsanstalter för att kunna hantera det ökade fångtalet, skulle kunna tala för ett senare datum för ikraftträdandet.

12.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska påföljden bestämmas enligt den lag som gällde när brottet begicks, om inte en nyare lag leder till straffrihet eller lindrigare påföljd. Det framgår alltså av lag att lagändringar som innebär straffskärpning inte ska tillämpas på gärningar som har begåtts före lagens ikraftträdande. Det krävs därför inga särskilda övergångsbestämmelser i dessa fall.

Inte heller i övrigt behövs några övergångsbestämmelser.

Bestämmelsen i 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) har, i för oss relevanta delar, följande lydelse:

Straff skall bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när dom meddelas, skall den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff; [...].

Påföljden ska alltså som utgångspunkt bestämmas enligt den lag som gällde när brottet begicks. Om en nyare lag skulle leda till straffrihet eller en lindrigare påföljd, så ska dock den nya lagen gälla. Det framgår alltså redan av 5 § andra stycket BrP att de av oss föreslagna – respektive som modeller/alternativ presenterade – lagändringarna som innebär skärpta påföljder inte ska tillämpas på gärningar som har begåtts före lagändringarnas ikraftträdande. Det krävs därför inga särskilda övergångsbestämmelser i dessa fall.

Förslagen till ändringar i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare är av straffprocessuell natur. Vi ser inte några hinder mot att dessa lagändringar tillämpas så snart som de trätt i kraft. Inte heller i dessa fall behövs alltså några övergångsbestämmelser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

26 kap.

3 §

Har någon dömts till fängelse i lägst två år och begår han eller hon, sedan domen har vunnit laga kraft, brott som är belagt med fängelse i mer än sex år, får för återfallet dömas till fängelse på viss tid som med fyra år överstiger det högsta straff som kan följa på brottet eller, om det är fråga om flera brott, det högsta straff som med tillämpning av 2 § kan följa på brotten. Straffet får dock inte överstiga arton år.

Brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt *arton* år får inte läggas till grund för sådan förhöjning som anges i första stycket.

En utländsk dom får tillmätas samma verkan som en svensk.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om förutsättningarna för att utvidga straffskalan i skärpande riktning om den tilltalade har begått ett allvarligt brott efter en lagakraftvunnen dom avseende ett tidigare allvarligt brott. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.2.3.

Paragrafen har ändrats, i *andra stycket*, på så sätt att det nu anges att brott som någon har begått innan han eller hon har fyllt 18 år inte får läggas till grund för en sådan förhöjning av straffskalan som anges i paragrafens första stycke. Tidigare gällde 21 år som åldersgräns.

29 kap.

7 §

Har någon begått brott innan han eller hon fyllt *arton* år, ska hans eller hennes ungdom beaktas särskilt vid straffmätningen. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Ett fängelsestraff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde får mätas ut för brott som någon har begått innan han eller hon fyllt arton år endast om det krävs för att 4 § ska kunna tillämpas.

Vid tillämpning av denna paragraf får rätten inte döma till svårare straff än fängelse i nio år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om den s.k. ungdomsreduktionen för unga lagöverträdare. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.2–8.4.

Paragrafen ändras till att börja med på så sätt att det i *första stycket första meningen* anges att s.k. ungdomsreduktion ska göras vid straffmätningen för lagöverträdare som har begått brott före 18 års ålder. Tidigare gällde 21 år som sådan åldersgräns. Något fortsatt utrymme för s.k. ungdomsreduktion för myndiga lagöverträdare med stöd av denna paragraf finns alltså inte.

Vidare ändras paragrafen så att det i *andra stycket* anges att ett fängelsestraff som motsvarar mer än hälften av brottets straffvärde får mätas ut, för lagöverträdare under 18 år, endast om det krävs för att bestämmelsen om s.k. återfallsskärpning i 4 § ska kunna tillämpas. S.k. ungdomsreduktion ska även fortsättningsvis göras i enlighet med de riktlinjer som har utarbetats i rättspraxis och i den straffrättsvetenskapliga litteraturen och som vi har beskrivit i avsnitt 4.2.5 och 8.3 för lagöverträdare i åldern 15–17 år, dvs. de lagöverträdare som fortfarande var barn vid tidpunkten för brottet. Enligt dessa riktlinjer kan det inte komma i fråga att döma ut ett fängelsestraff motsvarande mer än hälften av straffvärdet för en lagöverträdare som har begått brottet före 18 års ålder (om inte 29 kap. 4 § tillämpas).

Ändringen i andra stycket syftar till att säkerställa att s.k. ungdomsreduktion kommer att göras *inom samma ramar* som i dag för 15–17-åriga lagöverträdare. Vi har dock inte ansett det lämpligt att i lagtext lämna mer detaljerade riktlinjer för den s.k. reduktionens exakta storlek vid olika åldrar. Vidare bör observeras att bestämmelsen sätter en gräns för hur långt *fängelsestraff* som får dömas ut. Detta beror på att delvis annorlunda nivåer för s.k. ungdomsreduktion anses

gälla, enligt rättspraxis, på *bötesnivå* (se avsnitt 4.2.5). Någon förändring avseende nivåerna för s.k. reduktion på bötesnivå för lagöverträdare i åldern 15–17 år är alltså inte avsedd. Det bör i sammanhanget påpekas också att 29 kap. brottsbalken handlar endast om utmätning av *straff*, vilket innebär att påföljdens stränghet (det s.k. straffmättningsvärdet) genomgående i kapitlet beskrivs i termer av böter eller fängelse. I praktiken döms lagöverträdare i åldern 15–17 år dock regelmässigt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna i stället för böter eller fängelse (se avsnitt 4.2.6 och 9.3). Användningen av termen ”fängelsestraff” måste alltså ses i ljuset av påföljdsbestämningens systematik, som innebär bl.a. att rätten först fastställer ett straffvärde och oftast också ett s.k. straffmättningsvärde, i termer av böter eller fängelse, och först därefter väljer påföljd.

I det nya *tredje stycket* anges att den som har begått brott före 18 års ålder inte får dömas till svårare straff än fängelse i nio år. Utgångspunkten för den s.k. reduktionen, vid en diskussion av straffvärden på de allra högsta nivåerna, är ett tänkt tidsbegränsat fängelsestraff på 18 år eftersom ett livstidsstraff inte låter sig bestämmas i termer av år. Detta innebär att en 15–17-årig lagöverträdare aldrig får dömas till ett längre fängelsestraff än hälften av 18 år, dvs. nio år.

30 kap.

5 §

För brott som någon begått innan han eller hon fyllt arton år får rätten döma till fängelse endast om det finns synnerliga skäl. Att rätten därvid i första hand *ska* bestämma påföljden till slutet ungdomsvård i stället för fängelse framgår av 32 kap. 5 §.

Paragrafen, som är ett slags tillägg till eller förtydligande av 4 § i samma kapitel, innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att beakta den tilltalades ungdom vid valet av påföljd. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.

Paragrafen har ändrats i huvudsak på så sätt att *andra stycket* har utgått. Någon särbehandling vid påföljdsvalet ska därmed inte längre göras för lagöverträdare som var 18–20 år vid tidpunkten för brottet.

Ändringen i *första stycket* är endast redaktionell. Innehållsmässigt är första stycket alltså oförändrat. Avsikten är att paragrafens bestämmelser i fråga om 15–17-åriga lagöverträdare ska tolkas – i ljuset av bestämmelserna om de särskilda ungdomspåföljderna i 32 kap. – på samma sätt som förut (se avsnitt 4.2.6).

32 kap.

1 §

Den som *har begått brott innan han eller hon har fyllt arton år* får dömas till ungdomsvård om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och sådan vård eller åtgärd kan beredas den unge. Vården och åtgärderna *ska* syfta till att motverka att den unge utvecklas ogynnsamt.

Ungdomsvård får dömas ut endast om socialtjänstens planerade åtgärder, i förekommande fall i förening med ungdomstjänst eller böter, kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet.

Om åtgärderna *ska* vidtas med stöd av socialtjänstlagen, *ska* rätten meddela föreskrift om att den unge *ska* följa det ungdomskontrakt som upprättats av socialnämnden. Innehållet i kontraktet *ska* framgå av domen.

Om åtgärderna *ska* vidtas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, *ska* den vårdplan som upprättats av socialnämnden fogas till domen.

Om skada på egendom har uppkommit genom brottet och det bedöms vara ägnat att främja den unges anpassning i samhället, får rätten, i samband med att den dömer till ungdomsvård, föreskriva att den unge på tid och sätt som anges i domen *ska* biträda den skadelidande med visst arbete, som syftar till att avhjälpa eller begränsa skadan eller som annars i belysning av brottets och skadans art framstår som lämpligt. Sådan föreskrift får meddelas endast med den skadelidandes samtycke.

Paragrafen handlar om förutsättningarna för att döma till ungdomsvård. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.2.3.

Den enda innehållsmässiga ändringen av paragrafen finns i *första stycket*. Där har den övre åldersgränsen för tillämpning av ungdomsvård ändrats dels från 21 år till 18 år, dels på så sätt att det är tidpunkten för brottet som ska vara relevant och inte tidpunkten för rättsens dom.

Ändringarna i övrigt är redaktionella.

2 §

Den som *har begått brott innan han eller hon har fyllt arton år* får dömas till ungdomstjänst om påföljden är lämplig med hänsyn till hans eller hennes person och övriga omständigheter. *Har den unge fyllt arton år vid tidpunkten för rättens dom får han eller hon dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det.*

Den som döms till ungdomstjänst ska åläggas att utföra oavlönat arbete och delta i annan särskilt anordnad verksamhet i lägst tjugo och högst etthundra-femtio timmar.

Rätten får döma till ungdomstjänst om påföljden kan anses tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens straffvärde och den unges tidigare brottslighet och det inte finns skäl för att döma till ungdomsvård. I valet mellan ungdomstjänst och böter ska ungdomstjänst väljas om den påföljden inte är alltför ingripande.

Paragrafen handlar om förutsättningarna för att döma till ungdomstjänst. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 9.2.3.

Paragrafens *första stycke* har ändrats på så sätt att den övre åldersgränsen för tillämpning av ungdomstjänst har ändrats dels från 21 år till 18 år, dels på så sätt att det är tidpunkten för brottet som ska vara relevant och inte tidpunkten för rättens dom. I första styckets andra mening anges att den som har fyllt 18 år vid tidpunkten för rättens dom får dömas till ungdomstjänst endast om det finns särskilda skäl för det. Innehållet i första stycket andra meningen motsvarar därmed innehållet i paragrafens andra stycke i den tidigare lydelsen. Avsikten med ändringen är inte att förändra den nuvarande tillämpningen av ungdomstjänst sett till den tilltalades ålder.

I paragrafens *andra stycke* finns den bestämmelse om verkställighetens innehåll som tidigare återfanns i första stycket andra meningen.

35 kap.

2 §

Bestämmelserna i detta kapitel om bortfallande av påföljd gäller inte för

1. mord eller dråp enligt 3 kap. 1 eller 2 §,
2. folkmord, brott mot mänskligheten eller grov krigsförbrytelse enligt 1, 2 eller 11 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser,
3. terroristbrott enligt 3 § 1 eller 2 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, eller
4. försök till dessa brott.

Har någon begått brott som avses i första stycket innan han eller hon fyllt *arton* år, gäller dock bestämmelserna om bortfallande av påföljd i detta kapitel.

I paragrafen anges, som huvudregel, att bortfallande av påföljd (pre-skription) inte gäller för vissa allvarliga brottstyper. I paragrafens andra stycke görs ett undantag från huvudregeln för brott som har begåtts innan gärningspersonen har uppnått en viss ålder. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 8.2.4.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats på så sätt att åldersgränsen, för när undantagsregeln inte längre ska gälla, har justerats från 21 år till 18 år.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

1 §

I denna lag finns särskilda bestämmelser om handläggning hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt *arton* år.

I övrigt gäller rättegångsbalkens regler och andra bestämmelser.

Som en konsekvens av att 25 § upphör att gälla och att 27–30 §§ ändras till att gälla endast misstänkta som inte har fyllt 18 år ändras 1 § *första stycket* på så sätt att det anges att lagen innehåller särskilda bestämmelser om handläggning av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 18 år.

27 §

Mål mot den som inte har fyllt *arton* år *ska*, om målet avser brott på vilket fängelse kan följa, såvitt möjligt sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet.

Om offentlighet vid förhandling i mål mot den som inte har fyllt *arton* år är till uppenbar olägenhet till följd av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för, får rätten förordna att målet *ska* handläggas inom stängda dörrar. Anser rätten att ett sådant förordnande bör meddelas och är också någon som har fyllt *arton* år tilltalad i målet *ska* rätten, om det kan ske utan att utredningen avsevärt försvåras, handlägga åtalet mot den som är under *arton* år som ett särskilt mål.

Även om beslut meddelas enligt andra stycket får rätten medge att den tilltalades anhöriga, liksom annan vars närvaro kan väntas bli till nytta, får närvara vid handläggningen.

I mål mot den som inte har fyllt arton år *ska* tingsrätten hålla huvudförhandling även om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter.

I paragrafen anges bl.a. att mål, som avser brott på vilket fängelse kan följa, i tingsrätt och hovrätt mot unga tilltalade som utgångspunkt ska sättas ut till handläggning i sådan ordning att målet inte tilldrar sig uppmärksamhet. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2.

De enda innehållsmässiga ändringarna i paragrafen finns i *första och andra stycket*, där det numera anges att bestämmelserna ska tillämpas på tilltalade som inte har fyllt 18 år. Tidigare angavs 21 år som övre gräns för bestämmelsernas tillämpningsområden.

Ändringarna i övrigt är redaktionella.

28 §

Rätten får döma till ungdomsvård endast om det i målet finns ett yttrande av nämnden med det innehåll som avses i 11 §.

I paragrafen anges krav på utredningen om den tilltalades personliga förhållanden i vissa fall. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2.

Paragrafen har ändrats genom att *andra meningen* har utgått. Det stadgas alltså inte längre ett krav – i denna paragraf – på att det som utgångspunkt krävs ett yttrande från socialnämnden för att rätten ska få döma en tilltalad under 21 år till fängelse i mer än tre månader. När det gäller lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år framgår det av 11 § att utgångspunkten är att ett yttrande från socialnämnden ska inhämtas redan innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan. I vissa i den paragrafen angivna fall ska sådant yttrande inhämtas redan i samband med att den misstänkte delges skälig misstanke.

29 §

Mål mot den som inte har fyllt *arton* år ska alltid behandlas skyndsamt.

Om det väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt arton år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de

tidsfrister iaktas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. Den förlängda tidsfrist som anges i 45 kap. 14 § andra stycket andra meningen rättegångsbalken ska dock inte tillämpas.

Om rätten begär ett yttrande från socialnämnden enligt 28 §, ska nämnden yttra sig inom sådan tid att rätten kan hålla huvudförhandling enligt reglerna i andra stycket. Om ärendets beskaffenhet motiverar det, får yttrandet med rättens medgivande lämnas senare.

I paragrafen finns bestämmelser om krav på skyndsam handläggning av mål mot unga lagöverträdare. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2.

Den innehållsmässiga ändringen i paragrafen finns i *första stycket*, där det numera anges att bestämmelsen ska tillämpas på tilltalade som inte har fyllt 18 år. Tidigare angavs 21 år som övre gräns för bestämmelsens tillämpningsområde.

30 §

I mål mot den som inte har fyllt *arton* år ska, om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. I övrigt gäller 30 kap. 7 § rättegångsbalken.

I paragrafen anges att domar mot unga lagöverträdare som utgångspunkt ska avkunnas muntligen efter avslutad huvudförhandling. Våra överväganden i denna del finns i avsnitt 10.2.

Den innehållsmässiga ändringen i paragrafen består i att det numera anges att bestämmelsen ska tillämpas på tilltalade som inte har fyllt 18 år. Tidigare angavs 21 år som övre gräns för bestämmelsens tillämpningsområde.

Ändringen i övrigt är redaktionell.

Särskilt yttrande

Experterna Bengt Ivarsson och Magnus Ulväng har avgett följande särskilda yttrande.

Allmän bakgrund

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av unga lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Detta i syfte att denna grupp ska behandlas som vuxna lagöverträdare. Vidare ska utredningen analysera vad de föreslagna ändringarna kan få för konsekvenser för de allra yngsta lagöverträdarna i åldern 15–17 år.

De skäl som anges i direktiven för de föreslagna ändringarna är att det står klart för regeringen att det krävs insatser mot organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning. Organiserad brottslighet i gängmiljö förekommer även bland yngre lagöverträdare och det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning att personer i ålderskategorin 18–20 år särbehandlas. Det gäller särskilt personer som tidigare dömts för flera eller allvarliga brott.

Utredaren ska ta del av och beakta relevant kunskap och forskning på området.

Finns det några sakliga skäl att föreslå de ändringar som efterfrågas i direktiven?

Utredningen har i bland annat avsnitt 4 lämnat en redogörelse avseende bakgrunden till och skälen för den nuvarande särregleringen för personer under 21 år. Dessa skäl kvarstår alltjämt. Vad gäller mognadsprocessen hos unga människor har även färsk forskning be-

kräftar att unga människor under 25 år inte fullt ut är kapabla att bedöma konsekvenserna av sitt handlande, avsnitt 6.3. Det finns således ingenting i den medicinska eller kriminologiska forskningen som talar för en ändrad lagstiftning, i vart fall inte en ändring som sänker åldersgränsen för en särreglering.

Det förtjänar även att framhållas att det finns en uppenbar risk att man förstärker unga lagöverträdarens kriminella identitet genom att döma dem till vuxenpåföljder och dessutom låta dem avtjäna straff tillsammans med betydligt äldre och mer erfarna dömda. Det riskerar att leda till ökad risk för återfall i brott.

I enlighet med direktiven har utredningen tagit del av statistik från Brå. Av denna framgår, avsnitt 6, att brottsligheten i de aktuella åldersgrupperna har gått ner. Det saknas således skäl att ta bort särregleringen med anledning av att brottsligheten ökat i dessa grupper.

Brott som begås av ungdomar utgörs till mycket stor del av mängdbrott såsom stölder, misshandelsbrott och narkotikabrott av mindre allvarligt slag. Endast en mycket liten andel av de unga som döms har gjort sig skyldiga till sådan allvarlig organiserad och gängrelaterad brottslighet som nämns i de skäl som regeringen anger. Att genomföra en generell straffskärpning på ett sådant sätt som framgår av direktiven träffar således en stor del unga som har kopplingar till varken organiserad brottslighet eller annan allvarlig gängrelaterad brottslighet. Det innebär att kostnaden för ändringen blir väsentligt mycket högre än vad som är motiverat.

Hur bör man göra för att komma åt de i direktiven angivna problemen?

Det ifrågasätts i och för sig inte att det finns unga personer som är inblandade i organiserad brottslighet och annan kriminalitet som är förenad med gängbildning. Det kan finnas sakliga skäl som talar för att dessa ska dömas strängare än vad som är fallet idag. Detta uppnås dock inte bäst genom att alla unga som döms ådöms strängare straff. I stället bör det 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 organi-

serad brottslighet eller annan kriminalitet förenad med gängbildning. Det bör dock även fortsättningsvis föreligga ett absolut hinder mot att döma lagöverträdare under 21 år till livstids fängelse.

Genom den föreslagna regleringen undviker man att genomföra en generell och kostsam straffskärpning för alla i ålderskategorin 18–20 år. Därutöver slipper man de problem som uppstår beträffande gruppen 15–17 år. Det blir då aktuellt med varken en förhöjd tröskel-effekt från 17–18 år eller en brantare lutning med strängare straff för alla 16- och 17-åringar.

Kommittédirektiv 2017:122

Skärpta regler för lagöverträdare 18–20 år

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska överväga och föreslå ändringar beträffande den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år. Syftet är att åstadkomma att påföljdsbestämningen för denna åldersgrupp ska motsvara den som gäller för andra myndiga lagöverträdare. I uppdraget ingår därför att lämna förslag som innebär att den åldersgruppen behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen och när det gäller val av påföljd. Vidare ingår det i uppdraget att analysera vad en sådan ordning kan få för konsekvenser för lagöverträdare i åldern 15–17 år och mot den bakgrunden överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i den åldersgruppen skulle kunna ske.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2018.

Unga särbehandlas i straffsystemet

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. Ett skäl som brukar framhållas för denna ordning är att unga typiskt sett inte anses ha nått sådan mognad och ansvarsförmåga att de bör behandlas som vuxna.

De har också ansetts särskilt känsliga för de konsekvenser som straffrättsliga ingripanden kan leda till. Vidare är unga lagöverträdare föremål för insatser som främjar rehabilitering, och innehållet i ungdomspåföljderna syftar till att motverka de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet.

Vid straffmätningen innebär särbehandlingen att om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år så ska dennes ungdom beaktas särskilt i mildrande riktning. Det kallas ibland för ungdomsreduktion. I doktrin och praxis har det utvecklats riktlinjer för hur den bör göras. Straffnedsättningen blir generellt större för den som vid tidpunkten för brottet var väsentligt yngre än 21 år än för den som nästan uppnått denna ålder. I princip blir det fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är. Även om reduktionen inte bör ske helt schematiskt utan också differentieras utifrån t.ex. straffets längd (se NJA 2000 s. 421) tillämpas ofta – som en allmän utgångspunkt i praxis – kvotdelar av straffvärdet enligt en fallande skala utifrån ålder. Enligt den ordningen reduceras straffvärdet för t.ex. en person som var 15 år till 1/5, en 18-åring till 1/2 och en 20-åring till 3/4 av det värde som gällt för en vuxen lagöverträdare. När det gäller hur ungdomsreduktionen bör tillämpas vid bötesbrott har Riksåklagaren nyligen tagit fram nya riktlinjer (RÅR 2017:1).

Den som begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år får inte dömas till livstids fängelse. I sådana fall gäller som huvudregel att det inte får dömas till svårare straff än fängelse i tio år. Under vissa förutsättningar får dock fängelse i högst 14 år dömas ut.

Vid påföljdsvalet gäller delvis olika regler för åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år. För lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för lagföringen bestäms påföljden normalt till någon av de särskilda ungdomspåföljderna eller till böter. De särskilda ungdomspåföljderna är ungdomsvård, ungdomstjänst och sluten 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 sluten ungdomsvård på viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det.

Lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för lagföringen kan dömas till samma slag av påföljder som andra myndiga lagöverträdare. Under vissa förutsättningar kan det även bli aktuellt

att döma till någon av de särskilda ungdomspåföljderna. Ungdomsvård kan tillämpas för den som är under 21 år, om han eller hon har ett särskilt behov av vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:523) med särskilda bestämmelser om vård av unga. För att döma någon som är över 18 år men yngre än 21 år till ungdomstjänst krävs att det finns särskilda skäl för det. Lagöverträdare i denna åldersgrupp kan även i vissa situationer dömas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Det förutsätter dock att den unge var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Fängelse får väljas som påföljd för den som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet endast om det med hänsyn till gärningens straffvärde eller annars finns särskilda skäl för det.

Det finns även särskilda bestämmelser om handläggningen hos Polismyndigheten, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Tidigare överväganden – Påföljdsutredningen

Regeringen gav i juni 2009 en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare (dir. 2009:60). I uppdraget ingick bl.a. att ta ställning till om lagöverträdare som har fyllt 18 men inte 21 år ska behandlas som vuxna lagöverträdare vid straffmätningen och påföljdsvalet eller i något av dessa avseenden, och i så fall lämna förslag till ändringar. Utredningen, som antog namnet Påföljdsutredningen, överlämnade sitt betänkande Nya påföljder (SOU 2012:34) i maj 2012.

I betänkandet gör utredningen bedömningen att bestämmelsen om ungdomsreduktion vid straffmätningen bör finnas kvar för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år om straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet. Som skäl för det anförs bl.a. att en slopad ungdomsreduktion för åldersgruppen 18–20 år skulle innebära orimliga tröskeeffekter i förhållande till omyndiga lagöverträdare. Motsvarande invändning kan, enligt utredningen, dock inte riktas mot en slopad särbehandling av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år vid straffmätning av brott vars straffvärde endast motiverar ett bötesstraff.

Utredningen föreslår också att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år inte bör särbehandlas vid påföljdsvalet och att de särskilda ungdomspåföljderna i princip ska vara förbehållna personer som inte hade fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Vidare föreslås att det inte ska förutsättas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse, oavsett om fängelsestraffet är villkorligt eller inte. Det sistnämnda hör samman med att det i betänkandet föreslås ett system med villkorligt fängelse för vuxna lagöverträdare.

Som en följd av utredningens förslag att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år inte ska särbehandlas vid påföljdsvalet har det bedömts vara rimligt att de behandlas som vuxna lagöverträdare även under rättegången (Ds 2012:54 Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag). I promemorian föreslås därför att samtliga bestämmelser i LUL om rättegången ska avse mål mot den som inte har fyllt 18 år.

Förslagen rörande lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år har inte lett till lagstiftning. Inte heller har förslaget om ett system med villkorligt fängelse genomförts. Andra delar av utredningens förslag har däremot lett till lagstiftning, se bl.a. prop. 2014/15:25 Tydligare reaktioner på ungas brottslighet och prop. 2015/16:151 Ny påföljd efter tidigare dom. Därutöver har en utredare nyligen haft i uppdrag att överväga och komplettera de bedömningar och förslag som lämnats av utredningen om nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. Utredaren föreslår att det införs två nya ungdomspåföljder: ungdomstillsyn och ungdomsovervakning (Ds 2017:25 Nya ungdomspåföljder). Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Behovet av en utredning

Principen att unga lagöverträdare ska särbehandlas vid straffrättsliga ingripanden bygger på utgångspunkten att sådana ingripanden måste anpassas efter den unges brist på mognad, begränsade erfarenheter och särskilda förhållanden. En annan utgångspunkt är att påföljds-systemet, särskilt för unga, måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen. Unga lagöverträdares särskilda behov måste ställas mot straffsystemets krav på tydliga och tillräckligt ingripande påföljder.

Synen på brott, brottslingar och samhällets reaktioner på brott är i ständig förändring, precis som samhället i övrigt. För regeringen står det klart att det krävs insatser mot organiserad brottslighet och annan kriminalitet förenad med gängbildning. Förekomsten av skjutvapen och explosiva varor i kriminella kretsar har ökat. Det har även skett en ökning av dödligt våld där skjutvapen använts. För att bidra till att motverka denna utveckling har regeringen föreslagit ytterligare straffskärpningar för grovt vapenbrott och allvarliga fall av olovlig hantering av explosiva varor. Vidare har regeringen genomfört en omfattande brottsförebyggande satsning i form av bl.a. ett nytt brottsförebyggande program, Tillsammans mot brott. Problematiken måste dock bemötas från fler håll. Organiserad brottslighet i gängmiljö förekommer även bland yngre lagöverträdare. Personer i åldern 18–20 år som begår den här typen av brottslighet särbehandlas i dag i straffrättsligt hänseende. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning. Särskilt i de fall det handlar om personer som tidigare har dömts för flera eller allvarliga brott. För lagöverträdare i åldern 18–20 år väger skälen för särbehandling mindre tungt.

Myndighetsåldern i Sverige är i dag 18 år. På flera sätt dras i svensk lagstiftning en gräns vid 18 års ålder mellan barn och vuxna. Den 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 FN:s konvention om barnets rättigheter för när en person ska betraktas som barn i konventionens mening. Det kan därför hävdas att påföljdsbestämningen för lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör vara densamma som för andra myndiga lagöverträdare.

Riksdagen har också som sin mening tillkännagett att regeringen bör göra en översyn av bestämmelsen om att gärningsmannens ungdom ska beaktas särskilt i fråga om personer som fyllt 18 år men inte 21 år vid tidpunkten för brottet (bet. 2016/17:JuU21 punkt 10, rskr. 2016/17:224).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns skäl att överväga och föreslå ändringar när det gäller den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år.

Uppdragets närmare innehåll

Slopad ungdomsreduktion vid straffmätningen

Utredaren ska överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen. Uppdraget omfattar straffmätning av såväl de fall där straffvärdet är sådant att fängelse kan följa på brottet som bötesbrottslighet.

En slopad ungdomsreduktion för åldersgruppen 18–20 år kan få konsekvenser för omyndiga lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. En sådan ordning skulle kunna medföra tröskeeffekter i påföljds-systemet för lagöverträdare som är 17 år jämfört med de som nyss fyllt 18 år. För att minska sådana effekter skulle det kunna övervägas att plana ut ungdomsreduktionen för den yngre gruppen av lagöverträdare, vilket i så fall skulle förutsätta en mindre straffnedsättning än i dag även för denna åldersgrupp. Det ingår därför även i uppdraget att analysera konsekvenserna av en sådan ordning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Det bör i det sammanhanget beaktas att dessa lagöverträdare är barn och att de tidigare redovisade skälen för särbehandling av unga lagöverträdare fortfarande gäller.

Mot bakgrund av analysen ska utredaren överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna ske. Utredaren ska även bedöma behovet av följdändringar och föreslå de författningsändringar som behövs.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen,
- analysera konsekvenserna av en sådan ordning för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år och mot den bakgrunden överväga olika modeller för hur straffmätningen för lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år skulle kunna ske samt bedöma behovet av följdändringar, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Ingen särbehandling vid påföljdsvalet

Som framgår ovan har Påföljdsutredningen lämnat förslag som syftar till att lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet ska behandlas som vuxna lagöverträdare i större utsträckning än i dag vid påföljdsvalet. Övervägandena i den delen utgår från den reform av påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare som samtidigt föreslås. Den föreslagna reformen, som innebär ett system med villkorligt fängelse, har inte genomförts. Utredningens ställningstaganden och förslag i denna del behöver därför övervägas på nytt i ljuset av det nuvarande påföljdssystemet.

Utredaren ska överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid påföljdsvalet. I sina överväganden ska utredaren analysera och beakta konsekvenserna för den grupp av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år som i dag döms till ungdomsvård eller ungdomstjänst. Utgångspunkten är att de särskilda ungdomspåföljderna inte ska vara tillämpliga för denna åldersgrupp och att möjligheten att döma till fängelse inte bör vara begränsad. För denna åldersgrupp bör det inte heller gälla någon särbehandling i processuellt hänseende.

Sammanfattningsvis ska utredaren

- överväga och föreslå hur en ordning bör utformas som innebär att lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid påföljdsvalet och i processuellt hänseende, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Arbetets bedrivande 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 relevanta. De andra nordiska ländernas regleringar i fråga om straffrättslig särbehandling av myndiga lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bör särskilt uppmärksammas.

Utredaren ska hålla sig informerad om beredningen av de förslag som lämnats i promemorian Nya ungdomspåföljder (Ds 2017:25) och beakta de förslag som lämnas i lagstiftningsärendet. Utredaren

ska även hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, särskilt Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmanen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska ha ett jämställdhets-, ungdoms- och barnrättsperspektiv i de analyser som görs. All statistik som kan komma att redovisas ska vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män ska detta motiveras. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av förslagen utifrån att Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2018.

(Justitiedepartementet)

Unga som begått brott med livstids fängelse i straffskalan

I avsnitt 6.2.2 diskuteras i vilken utsträckning unga lagöverträdare kan komma att riskera livstids fängelse om en generell repressionshöjning genomförs för unga lagöverträdare och särskilt de som var 18–20 år vid tidpunkten för brottet. De fall som hänvisas till i det avsnittet är följande:

1. Man, 21 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 20 år och 6 månader, m.m. (ett av de övriga brotten var mordbrand) till fängelse i 14 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse på livstid men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens domslut. Hovrätten ansåg visserligen att straffvärdet för mordet var 18 år, dvs. lägre än vad tingsrätten hade bedömt men menade att den övriga brottsligheten motiverade att fängelsestraffets längd ändå skulle bestämmas till 14 år. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
2. Man, 21 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 20 år och 1 månad, till fängelse i 14 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse på livstid men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som gjorde samma bedömning som tingsrätten i fråga om straffvärde men sänkte straffet för nu aktuell tilltalad till fängelse i 12 år med motiveringen att det, utöver den s.k. ungdomsreduktionen, skulle beaktas att han skulle lida betydande men av att utvisas från Sverige och att han hade varit frihetsberövad med restriktioner under lång tid. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

3. Kvinna, 21 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när hon var 20 år och 6 månader, m.m. till fängelse i 12 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 16 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som avseende den nu aktuella tilltalade fastställde tingsrättens dom i fråga om skuld och påföljd. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
4. Man, 20 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 19 år och 9 månader, m.m. (ett av de övriga brotten var försök till mord) till fängelse i 11 år. Tingsrätten bedömde – efter att ha nämnt de båda i målet tilltalades åldrar redan i samband med straffvärdebedömningen (dock utan någon hänvisning till 29 kap. 3 § första stycket 3 brottsbalken) – att straffvärdet motsvarade fängelse i 17 år och satte därefter ned straffmättningsvärdet till ”drygt 11 år” med hänvisning till den nu aktuella tilltalades ålder. Därutöver gjorde tingsrätten ett avdrag med tre månader, ned till fängelse i 11 år, med hänvisning till att den tilltalade hade varit häktad med restriktioner under nästan fem månader. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som dömde den nu aktuella tilltalade för medhjälp till vållande till annans död, grovt brott, och medhjälp till vållande till kroppsskada, grovt brott, i stället för mord respektive försök till mord samt sänkte fängelsestraffets längd till 1 år 8 månader. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
5. Man, 21 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 20 år och 2 månader, m.m. (av de övriga brotten kan två fall av grov misshandel nämnas särskilt) till fängelse i 10 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för mordet motsvarade fängelse i 12 år och att straffvärdet för den samlade brottsligheten motsvarade fängelse i 14 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som skärpte straffet till fängelse i 11 år med motiveringen att det s.k. straffmättningsvärdet efter reduktion med hänvisning till den tilltalades ålder var högre än vad tingsrätten funnit. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
6. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 19 år och 3 månader, m.m. till fängelse i 8 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 12 år men

satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

7. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 18 år och 11 månader, m.m. till fängelse i 7 år 6 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 14 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder, varvid tingsrätten noterade att han vid tidpunkten för brottet snart skulle fylla 19 år. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som skärpte straffet till fängelse i 8 år. Hovrätten delade tingsrättens bedömning i fråga om straffvärde men ansåg att straffmättningsvärdet efter reduktion med hänsyn till åldern var högre. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
8. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 18 år och 7 månader, till fängelse i 7 år. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 14 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som skärpte straffet till fängelse i 7 år 6 månader. Hovrätten delade tingsrättens bedömning i fråga om straffvärde men ansåg att det faktum att den tilltalade återfallit i brottslighet efter tidigare domar på skyddstillsyn och sluten ungdomsvård skulle påverka straffet i skärpande riktning. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
9. Man, 20 år, dömes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 19 år och 8 månader, m.m. till fängelse i 5 år 6 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 8 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
10. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 18 år och 11 månader, m.m. till fängelse i 5 år 6 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 10 år men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som dömde den tilltalade för grov misshandel i stället för försök till mord och satte ned straffet till fängelse i 1 år 2 månader. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

11. Man, 20 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 20 år och 4 månader, till fängelse i 4 år 6 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 6 år. Efter beaktande av den tilltalades ålder ansåg tingsrätten att straffmättningsvärdet motsvarade ”strax under fem års fängelse”. Därutöver beaktade tingsrätten att brottet begåtts efter att målsäganden hade angripit den tilltalade på olika sätt. Mot bakgrund av detta ansåg tingsrätten att påföljden skulle lindras ytterligare, till det utdömda fängelsestraffet på 4 år 6 månader. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
12. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 19 år och 2 månader, till fängelse i 4 år 6 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet för försöksbrottet motsvarade fängelse i ”omkring sju år” men satte ned straffet med hänvisning till den tilltalades ålder. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
13. Man, 20 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 17 år och 10 månader, till fängelse i 4 år. Tingsrätten utgick från ett normalstraff för mord på fängelse i 14 år men beaktade vid straffvärdebedömningen också att den tilltalade hade haft nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande. Vidare beaktade tingsrätten att den tilltalades medverkan i utredningen hade varit av avgörande betydelse för utredningen om brottet. Mot denna bakgrund kom tingsrätten fram till ett straffmättningsvärde för en ”vuxen” på fängelse i 12 år. Efter att ha beaktat även den tilltalades ålder vid brottet – och därvid angett att det ”[v]id långvariga frihetsstraff [ofta] är [...] rimligt att sätta ned straffet mera än vid kortare frihetsstraff eller bötesstraff” – bestämde tingsrätten fängelsestraffets längd till 4 år. Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.
14. Man, 19 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 18 år och 1 månad, m.m. till fängelse i 4 år. Av tingsrättens dom framgår att tingsrätten beaktade den tilltalades ålder för att komma fram till det utdömda straffet, dock inte vilket straffvärde som tingsrätten utgick från. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom i fråga

om skuld och påföljd. Hovrätten ansåg att straffvärdet för försöksbrottet motsvarade fängelse i 7 år och att straffvärdet för den samlade brottsligheten motsvarade fängelse i 8 år. Efter s.k. ungdomsreduktion kom hovrätten fram till samma påföljd som tingsrätten, dvs. fängelse i 4 år. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

15. Man, 18 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 18 år och 10 månader, m.m. till fängelse i 4 år. Av tingsrättens dom framgår att tingsrätten ansåg att straffvärdet var ”mycket högt” och att den beaktade den tilltalades ålder för att komma fram till det utdömda straffet. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som dömde den nu aktuella tilltalade för grov misshandel i stället för försök till mord och satte ned fängelsestraffets längd till 2 år. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
16. Man, 16 år, dömdes av tingsrätten för människorov, begånget när han var 16 år och 2 månader, m.m. (bland de övriga brotten kan två fall av grov våldtäkt nämnas särskilt) till fängelse i 3 år 3 månader. Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 8 år men gjorde vid straffmätningen avdrag dels med hälften av straffvärdet med hänvisning till den tilltalades ålder, dels med fängelse i nio månader med hänvisning till det men som den tilltalade drabbades av genom tingsrättens beslut om utvisning. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som skärpte straffet till fängelse i 4 år 6 månader med motiveringen att det straffvärde som skulle ligga till grund för bedömningen motsvarade fängelse i 10 år. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
17. Man, 18 år, dömdes av tingsrätten för medhjälp till mord, begånget när han var 17 år och 6 månader, m.m. till sluten ungdomsvård i 4 år (motsvarande fängelse i 6 år). Tingsrätten uttalade i fråga om straffvärdet att ”[f]ör en gärningsman som vid gärningen hade fyllt 21 år, skulle brottet ha medfört om inte fängelse på livstid så i vart fall fängelse 18 år”. Efter s.k. åldersreduktion kom tingsrätten fram ett straffvärde på fängelse i 6 år. Påföljden bestämdes till sluten ungdomsvård och med hänvisning till att det inte sker villkorlig frigivning från sådan påföljd bestämdes tiden till 4 år. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.

18. Man, 18 år, dömdes av tingsrätten för mord, begånget när han var 17 år och 7 månader, till sluten ungdomsvård i 3 år 2 månader (motsvarande fängelse i något mer än 4 år 6 månader). Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 16 år och ansåg att s.k. åldersreduktion skulle göras med 70 procent av straffvärdet. Därefter gjorde tingsrätten ett avdrag med en tredjedel av straffmättningsvärdet för att kompensera för att villkorlig frigivning inte sker från sluten ungdomsvård. Tingsrättens dom har vunnit laga kraft.
19. Man, 16 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 15 år och 8 månader, m.m. till sluten ungdomsvård i 3 år (motsvarande fängelse i 4 år 6 månader). Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 16 år. Efter s.k. ungdomsreduktion kom tingsrätten fram till ett straffmättningsvärde motsvarande fängelse i 4 år 6 månader. Därefter gjorde tingsrätten ett avdrag med en tredjedel av straffmättningsvärdet för att kompensera för att villkorlig frigivning inte sker från sluten ungdomsvård. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som fastställde tingsrättens dom i fråga om skuld och påföljd. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.
20. Man, 16 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 16 år och 4 månader, m.m. till sluten ungdomsvård i 2 år 9 månader (motsvarande fängelse i något mer än 4 år). Av tingsrättens dom framgår att den ansåg att straffvärdet var ”mycket högt” men att den beaktade den tilltalades ungdom vid påföljdsbestämningen. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som ändrade påföljden till sluten ungdomsvård till 1 år 6 månader. Hovrätten menade att straffvärdet motsvarade ”fängelse i omkring åtta år” och kom mot den bakgrunden – och efter s.k. ungdomsreduktion och justering för att villkorlig frigivning inte sker efter sluten ungdomsvård – fram till att påföljden skulle lindras i enlighet med domslutet.
21. Man, 16 år, dömdes av tingsrätten för försök till mord, begånget när han var 16 år och 7 månader, m.m. till sluten ungdomsvård i 10 månader (motsvarande fängelse i 1 år 3 månader). Tingsrätten bedömde att straffvärdet motsvarade fängelse i 6 år men ansåg att såväl den tilltalades ålder som det faktum att han efter förmåga hade försökt att avhjälpa och begränsa de skadliga verkningarna

av brottet gjorde att påföljden skulle sättas ned. Vidare gjorde tingsrätten ett avdrag med en tredjedel av straffmättningsvärdet för att kompensera för att villkorlig frigivning inte sker från slutet ungdomsvård. Tingsrättens dom överklagades till hovrätten, som dömde den tilltalade för grov misshandel i stället för försök till mord och satte ned påföljden till slutet ungdomsvård i 4 månader. Hovrättens dom har vunnit laga kraft.



Regeringskansliet

2018-06-04
Komm2018/576**Ungdomsreduktionsutredningen (Ju 2017:15)**Thomas Pettersson
thomas.pettersson@regeringskansliet.se

Telefon: 070-240 24 15

Förfrågan angående ekonomiska konsekvenser av skärpta påföljdsbestämmelser för lagöverträdare i åldern 15–20 år**Bakgrund**

Ungdomsreduktionsutredningen (Ju 2017:15) tillsattes i december 2017 med uppdrag att senast i december 2018 presentera förslag till hur särbehandlingen av *lagöverträdare i åldern 18–20 år* kan upphöra vid såväl straffmätningen som valet av påföljd. Ambitionen enligt utredningens direktiv är alltså att lagöverträdare i denna åldersgrupp ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare (dvs. på samma sätt som lagöverträdare som är 21 år eller äldre behandlas i dag). Utredningen har också fått i uppdrag att presentera *olika modeller* för hur påföljdsbestämningen för *lagöverträdare i åldern 15–17 år* kan utformas mot bakgrund av den i direktiven förutsatta skärpningen för den äldre ålderskategorin. Utredningens direktiv bifogas, se [bilaga](#).

De alternativ som utredningen preliminärt avser att presentera*Inledning*

Utredningens preliminära överväganden och förslag, som har upprättats med utgångspunkt i direktiven, kan delas in i två huvudsakliga delar.

I *en första del* behandlas lagöverträdare i åldern 18–20 år. Eftersom direktiven är tydliga i fråga om att lagöverträdare i denna åldersgrupp ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare går förslagen i denna del huvudsakligen

ut på att ta ställning till hur en skärpning av regelsystemet på bästa sätt bör genomföras lagtekniskt.

I *en andra del* behandlas lagöverträdare i åldern 15–17 år. Eftersom utredningen enligt direktiven har att presentera och ta ställning till olika alternativ i den delen presenterar utredningen tre huvudsakliga modeller och en fjärde modell som innebär ett mellanting mellan två av de tre huvudsakliga modellerna. Ambitionen är att för var och en av dessa totalt fyra modeller presentera de författningsändringar som eventuellt behövs och att så noga som möjligt redovisa de uppskattade konsekvenserna – inte minst de ekonomiska konsekvenserna – av vart och ett av förslagen.

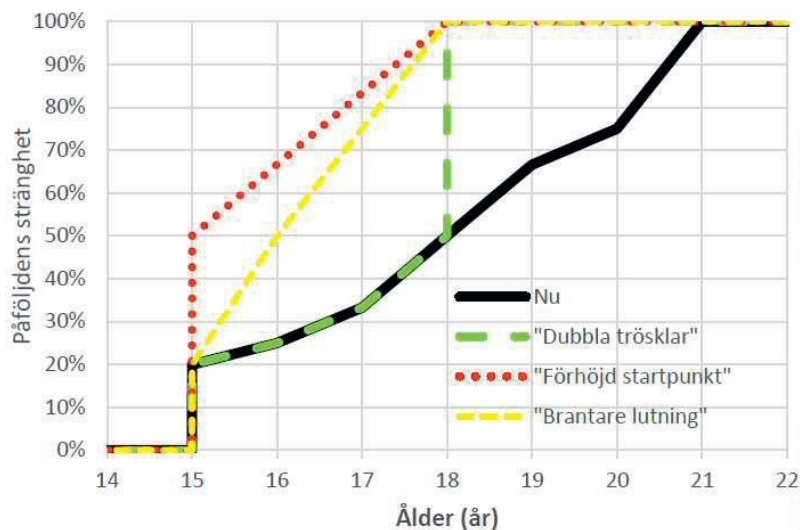
I det närmast fortsatta redovisas utredningens preliminära förslag respektive olika modeller i kortform. Skälen för och emot de respektive alternativen har utelämnats eftersom syftet här är endast att beskriva modellernas innebörd, som bakgrund till en bedömning av deras respektive konsekvenser. Vi redogör inte heller för förslag till lagteknisk utformning (i förekommande fall) utan beskriver förslagets och de olika modellernas innehåll i huvuddrag.

Utredningens förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år

Utredningens förslag i fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år tar tydligt avstamp i direktiven och går sammanfattningsvis ut på att alla former av särreglering beträffande lagöverträdare i denna åldersgrupp ska upphöra. Det innebär att det inte längre ska ges någon s.k. ungdomsreduktion baserad på ålder (enligt 29 kap. 7 § brottsbalken) för brott som begåtts av den som vid tidpunkten för brottet var 18–20 år. Vidare innebär det att det inte längre ska finnas något krav på särskilda skäl (i 30 kap. 5 § brottsbalken) för att en domstol ska få döma den som begått brott i åldern 18–20 år till fängelse. Dessutom ska bestämmelsen om vilka tidigare brott som ska få beaktas för ett utvidgande av straffskalan uppåt (i 26 kap. 3 § brottsbalken) ändras så att endast brott som begåtts av den som var 18 år eller äldre får beaktas (nu anges att endast brott som begåtts av den som var 21 år eller äldre får beaktas).

Förslagen avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år syftar alltså till att lagöverträdare i denna ålderskategori ska behandlas på samma sätt som påföljdssystemet i dag behandlar lagöverträdare som är 21 år eller äldre.

Olika modeller i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år



Alternativ 1 – ”Dubbla trösklar”

Den nuvarande tillämpningen av bestämmelsen om s.k. ungdomsreduktion i 29 kap. 7 § brottsbalken beskrivs av *den heldragna svarta linjen* i skissen ovan. De exakta procentsatserna för den s.k. ungdomsreduktionen för lagöverträdare i olika åldrar finns inte reglerad i lagtext. Riktlinjer har utarbetats främst inom den straffrättsvetenskapliga doktrinen, mot bakgrund av uttalanden av Högsta domstolen. Även Riksåklagarens riktlinjer har påverkat rättsutvecklingen. Eftersom det inte finns i lagtext kodifierade tabeller för den s.k. reduktionen måste alla förslag till sådana tabeller tolkas med försiktighet. Den heldragna svarta linjen beskriver dock ett bland domstolarna vedertaget sätt att tillämpa bestämmelsen i 29 kap. 7 § brottsbalken om den s.k. ungdomsreduktionen. Vi avser att utgå från detta synsätt i utredningens betänkande.

I fråga om *böter* gäller något annorlunda grader av s.k. ungdomsreduktion än när straffmättningsvärdet ligger på fängelsenivå. När de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag ska uppskattas i fråga om bötespåföljder

utgår vi från de riktlinjer för s.k. reduktion av bötesstraff som i dag tillämpas i domstolarna.

Som framgår av *den med långa gröna streck markerade linjen* innebär repressionshöjningen avseende lagöverträdare i åldern 18–20 år att det uppstår en tydlig tröskeleffekt vid 18 års ålder, om det inte genomförs någon repressionshöjning även avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år.

Att inte genomföra någon repressionshöjning avseende de allra yngsta lagöverträdarna är det första alternativ som utredningen presenterar i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år. Den med långa gröna streck markerade linjen utgör alltså utredningens alternativ 1 ("dubbla trösklar"). Den innebär dels att nuvarande praxis ska fortsätta att gälla i fråga om s.k. reduktion vid straffmätningen för lagöverträdare i åldern 15–17 år, dels att samma påföljder som i dag kan komma i fråga för lagöverträdare i åldern 15–17 år vid olika s.k. straffmätningvärden.

Alternativ 2 – "Brantare lutning"

Den med korta gula streck markerade linjen beskriver alternativ 2 ("brantare lutning"). Alternativ 2 syftar främst till att utjämna den tröskeleffekt vid 18 års ålder som uppstår med alternativ 1.

I fråga om straffmätning innebär alternativ 2 att den s.k. reduktionen för lagöverträdare som nyss hade fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet även fortsättningsvis ska vara 80 procent av straffvärdet (dvs. att straffmätningvärdet är 20 procent av straffvärdet) men att den s.k. reduktionen ska avta i snabbare takt än nu per åldersenheter så att den går mot noll (ett straffmätningvärde motsvarande 100 procent av straffvärdet) för lagöverträdare som nyss hade fullt 18 år vid tidpunkten för brottet. Detta kan beskrivas på så sätt att reduktionskurvans lutning blir brantare än i dag.

När det gäller påföljdsval innebär alternativ 2 – om vi utgår från dagens praxis avseende sambandet mellan straffmätningvärde och påföljdsval – att vägen till strängare påföljdsslag blir kortare för lagöverträdare som var äldre än (nyss fyllda) 15 år vid tidpunkten för brottet. Exempelvis kommer inte ett lågt antal dagsböter att "räcka" som påföljd vid lika höga straffvärden som i dag om den s.k. reduktionen minskar och straffmätningvärdet därmed ökar.

Vidare kommer inte ungdomsvård utan tillägg i form av böter eller ungdomstjänst att ”räcka” upp till lika höga straffvärden som i dag. I linje med den beskrivna utvecklingen ligger också att ”vuxenpåföljderna” villkorlig dom och skyddstillsyn, och dessa påföljder i kombination med föreskrifter om exempelvis samhällstjänst, kontraktsvård eller s.k. 28:3-fängelse, sannolikt kommer att tillämpas i större utsträckning än i dag. Dessutom – och inte minst – leder en sådan utveckling som den beskrivna till att de frihetsberövande påföljderna slutna ungdomsvård och fängelse kommer att tillämpas vid lägre straffvärden än i dag samt till att de straffvärden som redan i dag motiverar frihetsberövande påföljder för 15–17-åriga lagöverträdare kommer att motivera längre frihetsberövande påföljder än i dag.

Alternativ 3 – ”Förhöjd startpunkt”

Den med röda punkter markerade linjen beskriver alternativ 3 (”förhöjd startpunkt”). Liksom alternativ 2 syftar alternativ 3 huvudsakligen till att avhjälpa den tröskeeffekt vid 18 års ålder som uppstår med alternativ 1.

I fråga om straffmätning innebär alternativ 3 att den s.k. reduktionen för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet minskas till den nivå – 50 procent – som enligt dagens praxis gäller för lagöverträdare som nyss fyllt 18 år och att den s.k. reduktionen minskar för varje åldersenheter i åldersspannet 15–17 år och går mot noll (dvs. ett straffmätningssvärde motsvarande 100 procent av straffvärdet) för lagöverträdare som nyss fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

När det gäller påföljdsval kan till att börja med konstateras att alternativ 3 innebär att straffmätningssvärdena för lagöverträdare i åldern 15–17 år för respektive straffvärdenivå kommer att motsvara de straffmätningssvärden som i dag gäller för lagöverträdare i åldern 18–20 år för samma straffvärdenivåer. Om samma förhållande som i dag ska råda mellan straffmätningssvärde och val av påföljd, innebär alternativ 3 att inte bara straffmätningssvärdena för lagöverträdare i åldern 15–17 år ökar till de nivåer som i dag gäller för lagöverträdare i åldern 18–20 år utan också att de aktuella påföljdsalternativen – vid valet att påföljd – blir de som i dag är aktuella för lagöverträdare i åldern 18–20 år, dvs. ”vuxenpåföljder”, om än med viss s.k. reduktion vid straffmätningen.

Alternativ 4 – ”Ett fjärde alternativ”

Även andra alternativ är tänkbara. Exempelvis är det fullt möjligt att diskutera samtliga tänkbara straffmätningsskurvor som ligger mellan de i skissen ovan beskrivna ytterligheterna. Ett sådant exempel – som här kan kallas alternativ 4 (”ett fjärde alternativ”) och som utredningen har valt att föra fortsatta diskussioner angående vid sidan av de tre mer renodlade alternativen – skulle kunna vara att låta den s.k. reduktionen för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet vara 80 procent – dvs. att straffmätningvärdet efter tillämpning av 29 kap. 7 § brottsbalken liksom i dag skulle vara 20 procent av straffvärdet – och att straffmätningvärdet sedan skulle öka i takt med åldern för att vid 15,5, 16, 16,5, 17 och 17,5 års ålder vara 30 procent, 40 procent, 50 procent, 60 procent respektive 70 procent. Straffmätningvärdet för en lagöverträdare som strax skulle fylla 18 år (dvs. var omkring 17 år 11 månader) vid tidpunkten för brottet skulle kunna vara 80 procent av straffvärdet.

Alternativ 4 innebär alltså ett slags mellanting mellan alternativ 1 och alternativ 2. Det innebär en repressionshöjning avseende lagöverträdare i åldern 15–17 år som dock är av lägre grad än den som följer av alternativ 2. Samtidigt kvarstår en tröskeffekt vid 18 års ålder som dock är lägre än den som följer av alternativ 1.

Innebörden sett till straffmätning respektive påföljdsval kan alltså sägas vara ett mellanting mellan de följder som beskrivits för alternativ 1 och alternativ 2.

Ekonomiska konsekvenser

Inledning

Utredningen önskar biträde av Kriminalvården (inklusive Frivården), Rikspolisstyrelsen (särskilt beträffande böter), Statens institutionsstyrelse (särskilt beträffande slutna ungdomsvård) och Sveriges Kommuner och Landsting (särskilt beträffande ungdomspåföljder som verkställs i kommunal regi) när det gäller att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna av förslagen, utifrån tillgängliga fakta vid respektive myndighet/organisation.

I det följande presenteras de delfrågor som utredningen har identifierat och de antaganden som utredningen preliminärt bedömer bör göras.

Om de antaganden – eller förslag till sätt att räkna – som anges i det följande anses mindre lämpliga, kan andra antaganden – eller förslag till sätt att räkna – läggas till grund för beräkningarna, om detta tydliggörs och motiveras i svaret.

I vissa fall kan de angivna antagandena behöva kompletteras med ytterligare antaganden för att beräkningar ska kunna utföras. Vi önskar att eventuella sådana ytterligare antaganden redovisas och motiveras i svaret.

Ekonomiska konsekvenser i den del som avser lagöverträdare i åldern 18–20 år

I fråga om lagöverträdare i åldern 18–20 år finns endast ett huvudsakligt alternativ. Det som sägs i denna del gäller oberoende av vilket av de olika alternativen för behandling av lagöverträdare i åldern 15–17 år som väljs.

1. Lagöverträdare som var 18 år och som i dag döms till 30–100 dagsböter kan – om den s.k. reduktionen avskaffas – i genomsnitt antas dömas till 150 procent av det antal dagsböter som gäller i dag. (Exempelvis motsvarar straffmättningsvärdet 40 dagsböter för en 18-årig lagöverträdare ett straffvärde om 60 dagsböter. Straffmättningsvärdet 100 dagsböter motsvarar för en 18-årig lagöverträdare ett straffvärde om 150 dagsböter. Om den s.k. reduktionen avskaffas kommer bötesstraff i enlighet med straffvärdet att dömas ut.) Vilken intäktsökning för staten innebär detta (med beaktande även av dagsbotens genomsnittliga storlek för lagöverträdare i denna ålder)?
2. Lagöverträdare som var 19 år och som i dag döms till 30–120 dagsböter kan – om den s.k. reduktionen avskaffas – i genomsnitt antas dömas till 133 procent av det antal dagsböter som gäller i dag. (Exempelvis motsvarar straffmättningsvärdet 60 dagsböter för en 19-årig lagöverträdare ett straffvärde om 80 dagsböter. Straffmättningsvärdet 90 dagsböter motsvarar för en 19-årig lagöverträdare ett straffvärde om 120 dagsböter. Om den s.k. reduktionen avskaffas kommer bötesstraff i enlighet med straffvärdet att dömas ut.) Vilken intäktsökning för staten

innebär detta (med beaktande även av dagsbotens genomsnittliga storlek för lagöverträdare i denna ålder)?

3. Lagöverträdare som var 20 år och som i dag döms till 30–140 dagsböter kan – om den s.k. reduktionen avskaffas – i genomsnitt antas dömas till 10 dagsböter mer än vad som gäller i dag. (Exempelvis motsvarar straffmättningsvärdet 30 dagsböter för en 20-årig lagöverträdare ett straffvärde om 40 dagsböter. Straffmättningsvärdet 50 dagsböter motsvarar för en 20-årig lagöverträdare ett straffvärde om 60 dagsböter, o.s.v. Om den s.k. reduktionen avskaffas kommer bötesstraff i enlighet med straffvärdet att dömas ut.) Vilken intäktsökning för staten innebär detta (med beaktande även av dagsbotens genomsnittliga storlek för lagöverträdare i denna ålder)?
4. För lagöverträdare som var 18, 19 och 20 år vid tidpunkten för brottet och som i dag döms till mer än 100, 120 respektive 140 dagsböter kan påföljden – om den s.k. reduktionen avskaffas – i många fall förväntas bestämmas till en strängare påföljd än böter.
 - a. Vilken intäktsminskning för staten innebär bortfallet av bötesstraff i denna del (med beaktande även av dagsbotens genomsnittliga storlek för lagöverträdare i dessa åldrar)?
 - b. Vilken kostnadsökning innebär det ökade bruket av villkorlig dom och skyddstillsyn samt fängelse i denna del (med beaktande av att villkorlig dom och skyddstillsyn i en andel av fallen kombineras med föreskrifter om exempelvis samhällstjänst och s.k. kontraktsvård)?
5. För 18-, 19- och 20-åriga lagöverträdare där straffmättningsvärdet redan i dag ligger på fängelsenivå kommer straffmättningsvärdena – om den s.k. reduktionen upphör – att öka från nuvarande straffmättningsvärden till att vara lika med straffvärdet.

sv = straffvärde

r = reduktionsgrad

s_{mv} = straffmättningsvärde

$$s_{mv} = sv * (1-r)$$

$$r_{18} = 0,5$$

$$r_{19} = 0,33\dots$$

$$r_{20} = 0,25$$

$$smv_{18} = sv * (1-0,5) = 0,5sv$$

$$smv_{19} = sv * (1-0,33\dots) = 0,66\dots sv$$

$$smv_{20} = sv * (1-0,25) = 0,75sv$$

Utifrån dagens *smv* för respektive ålder kan *sv* (dvs. det nya *smv* om den s.k. reduktionen slopas) räknas ut enligt följande.

$$sv_{18} = smv_{18}/0,5$$

$$sv_{19} = smv_{19}/0,66\dots$$

$$sv_{20} = smv_{20}/0,75$$

- a. Antag att genomsnittligt *smv* för de 18–20-åriga lagöverträdare som döms till villkorlig dom eller skyddstillsyn är 3 månader. Om den s.k. reduktionen slopas, ökar genomsnittligt *smv* för åldersgruppen 18 år till 3 månader/0,5 = 6 månader, för åldersgruppen 19 år till 3 månader/0,66... = 4,5 månader och för åldersgruppen 20 år till 3 månader/0,75 = 4 månader.

I vissa av dessa fall (dock inte alla) kommer de ökade straffmättningsvärdena leda till att villkorlig dom och skyddstillsyn kombineras med exempelvis fler antal timmar samhällstjänst eller längre tids kontraktsvård. I vissa andra fall kommer ökade straffmättningsvärden leda till att ”ren” villkorlig dom och skyddstillsyn (eller villkorlig dom med böter) måste kombineras med exempelvis samhällstjänst eller kontraktsvård för att påföljden ska anses vara tillräckligt ingripande. I ytterligare andra fall kommer de ökade straffmättningsvärdena – i förekommande fall med beaktande även av att den tiltalade återfallit i brottslighet eller med hänsyn till brottets art – att leda till att påföljden bestäms till fängelse i stället för villkorlig dom eller skyddstillsyn. Vilka kostnadsökningar innebär detta?

- b. För de 18-, 19- och 20-åriga lagöverträdare som redan i dag döms till ett fängelsestraff innebär ett slopande av den s.k. reduktionen att den totala straffmassan kommer att öka enligt de ovan

beskrivna formlerna. Straffmassan för de lagöverträdare som var 18 år vid tidpunkten för brottet kan alltså förväntas öka till nuvarande straffmassa för denna åldersgrupp /0,5, straffmassan för de lagöverträdare som var 19 år vid tidpunkten för brottet kan förväntas öka till nuvarande straffmassa för denna åldersgrupp /0,66... och straffmassan för de lagöverträdare som var 20 år vid tidpunkten för brottet kan förväntas öka till nuvarande straffmassa för denna åldersgrupp /0,75. En följd av detta är samtidigt att livstidsstraff kan förväntas ersätta de längsta tidsbestämda straffen. Vilka kostnadsökningar kan dessa generella skärpningar av fängelsestraffens längd för 18-, 19- och 20-åriga lagöverträdare förväntas innebära?

6. I vilken utsträckning kan kostnaderna för frihetsberövanden i form av anhållande och häktning uppskattas öka om den s.k. reduktionen för lagöverträdare i åldern 18–20 år slopas (det får antas innebära bl.a. att fler lagöverträdare i denna åldersgrupp kommer att dömas till fängelse, vilket i sin tur innebär att skäl för häktning kommer att anses finnas i fler fall)?

Ekonomiska konsekvenser i den del som avser lagöverträdare i åldern 15–17 år

Alternativ 1 – ”Dubbla trösklar”

Alternativ 1 innebär inte någon ändring i fråga om lagöverträdare i åldern 15–17 år och får därför anses vara kostnadsneutralt såvitt avser denna åldersgrupp.

Alternativ 2 – ”Brantare lutning”

Alternativ 2 innebär samma s.k. reduktion som i dag (med 80 procent av straffvärdet, så att straffmättningsvärdet blir 20 procent av straffvärdet) för lagöverträdare som nyss fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet. Alternativ 2 kan därmed presumeras vara kostnadsneutralt såvitt avser lagöverträdare som nyss fyllt 15 år vid tidpunkten för brottet. De övergripande beräkningarna – utifrån uppskattningar på den detaljnivå som kan komma i fråga här – bör i första hand inriktas på ekonomiska skillnader med avseende

på kostnader för påföljder för lagöverträdare som var 16 respektive 17 år vid tidpunkten för brottet.

7. I fråga om straffvärden på bötesnivå kan alternativ 2 förväntas medföra en viss höjning i rättspraxis av straffmättningsvärdena mätt i antalet dagsböter. 16-åriga lagöverträdare kan förväntas ådömas det antal dagsböter (för ett visst straffvärde) som en 18-årig lagöverträdare skulle ha ådömts att betala i dag. I genomsnitt kan antalet dagsböter antas bli 20 stycken fler för en 16-årig lagöverträdare än i dag. 17-åriga lagöverträdare kan förväntas ådömas det antal dagsböter (för ett visst straffvärde) som en 19-årig lagöverträdare skulle ha ådömts i dag. I genomsnitt kan antalet dagsböter antas bli 20 stycken fler för en 17-årig lagöverträdare än i dag (dvs. antalsmässigt samma ökning som för 16-åriga lagöverträdare).
 - a. Vilken intäktsökning för staten innebär det höjda antalet dagsböter (med hänsyn till dagsbotens genomsnittliga storlek inom denna åldersgrupp)?
 - b. Hur stor (eller mer exakt: hur mycket mindre) blir intäktsökningen om det också beaktas att de 16- och 17-åriga lagöverträdare som i dag döms till 50 respektive 40–50 dagsböter sannolikt kommer att, i rättspraxis, anses ha begått brott med ett något högre straffmättningsvärde än så (cirka 60 respektive 60–70 dagsböter) och att det i sin tur sannolikt innebär att påföljden, i rättspraxis, kommer att bestämmas till ungdomstjänst i stället för böter?
8. Alternativ 2 innebär, utifrån de grader av s.k. ungdomsreduktion som gäller för straffmätning på fängelsenivå, en minskning av den s.k. reduktionen för 16-åriga lagöverträdare från 75 procent till 50 procent. Det innebär att straffmättningsvärdena ökar för lagöverträdare i denna ålder med 100 procent (dvs. en dubbling, från $smv = 0,25sv$ till $smv=0,5sv$). Om straffvärdet, exempelvis, är 4 månader är straffmättningsvärdet för en 16-årig lagöverträdare i dag 1 månad medan det enligt alternativ 2 kommer att vara 2 månader. För 17-åriga lagöverträdare innebär alternativ 2 en minskning av den s.k. reduktionen från 67 procent till 25 procent (en ändring från $smv = 0,33...sv$ till $smv=0,75sv$).

- a. I fråga om ungdomstjänst kan – som ett exempel baserat på dagens tillämpning av ungdomspåföljder för lagöverträdare i olika åldrar – antas att den 16-åriga lagöverträdare som i dag skulle ha ådömts ungdomstjänst 50 timmar efter en ändring enligt alternativ 2 skulle ådömas ungdomstjänst 60–70 timmar. Bedöms de högre straffmättningsvärdena för 16- och 17-åriga lagöverträdare påverka kostnaderna för de särskilda ungdomspåföljder som verkställs i kommunal regi (ungdomsvård och ungdomstjänst), exempelvis genom ökade kostnader för mer ingripande former av ungdomsvård eller ett högre antal timmar ungdomstjänst?
- b. ”Ren” ungdomstjänst anses kunna tillämpas vid straffmättningsvärden upp till fängelse 6 månader. Ungdomsvård i kombination med ungdomstjänst eller dagsböter anses kunna tillämpas vid högre straffmättningsvärden, i vissa fall även straffmättningsvärden som överstiger fängelse 1 år. Samtidigt innebär alternativ 2 att 16-åriga och 17-åriga lagöverträdare som döms för brott som i dag anses ha straffmättningsvärden på fängelse 6 månader eller mer i många fall kommer att anses ha begått brott med ett så högt straffmättningsvärde (närmare eller överstigande fängelse 1 år) att detta – i förekommande fall i kombination med att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott eller med hänsyn till brottets art – anses innebära att påföljden inte kan stanna vid en ungdomspåföljd utan ska bestämmas till exempelvis skyddstillsyn i kombination med s.k. 28:3-fängelse eller en ren frihetsberövande påföljd (sluten ungdomsvård eller fängelse). Vilken kostnadsminskning för kommunerna följer av att vissa av de 16- och 17-åriga lagöverträdarna efter minskad s.k. reduktion enligt alternativ 2 kommer att dömas till skyddstillsyn med s.k. 28:3-fängelse, sluten ungdomsvård eller fängelse i stället för en särskild ungdomspåföljd?
- c. Vilken kostnadsökning för staten följer av att vissa av de 16- och 17-åriga lagöverträdarna efter minskad s.k. reduktion enligt alternativ 2 kommer att dömas till skyddstillsyn med s.k. 28:3-fängelse, sluten ungdomsvård eller fängelse i stället för en ungdomspåföljd?

9. För de 16- och 17-åriga lagöverträdare som redan i dag döms till frihetsberövande påföljder, kan frihetsberövandenas längd (straffmassan) antas fördubblas för 16-åringarnas del (50 procent/25 procent = 2; ökningen är alltså $2-1 = 1 = 100$ procent) respektive öka med omkring 125 procent för 17-åringarnas del (17-åriga lagöverträdare får i dag en påföljd motsvarande 33,33... procent av straffvärdet och enligt alternativ 2 en påföljd motsvarande 75 procent av straffvärdet; ökningen blir därmed $(75/33,33...)-1 = 2,25-1 = 1,25 = 125$ procent). Vilka kostnadsökningar innebär dessa ökning av straffmassa med avseende på 16- och 17-åriga lagöverträdare som avtjänar slutet ungdomsvård respektive fängelse (baserat på den senaste tillgängliga statistiken avseende hur många som döms till sådana påföljder)?

Alternativ 3 – ”Förhöjd startpunkt”

Alternativ 3 innebär – i dess renaste form – att lagöverträdare i åldern 15–17 år ska behandlas på samma sätt som lagöverträdare i åldern 18–20 år behandlas i dag, när det gäller såväl straffmätning som påföljdssval. Alternativ 3 innebär alltså en drastisk förändring i förhållande dagens påföljdssystem för unga lagöverträdare.

Eftersom lagöverträdare i åldern 15–17 år i många fall döms till påföljder som inte mäts ut i termer av tid (frihetsberövande eller tid för oavlönat arbete) eller pengar (som böter), framför allt ungdomsvård, går det inte att på något tillförlitligt sätt uppskatta vilka straffmätningensvärden som skulle vara aktuella vid en total övergång till att behandla lagöverträdare i åldern 15–17 år på samma sätt som systemet i dag behandlar lagöverträdare i åldern 18–20 år.

En mycket grov uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av att genomföra alternativ 3 skulle dock kunna göras genom att utgå från antalet 15–17-åriga lagöverträdare som döms för brott och studera den ekonomiska skillnaden om dessa lagöverträdare – i stället för att dömas till de påföljder som de döms till i dag – skulle dömas till ”vuxenpåföljder” motsvarande olika nivåer av straffmätningensvärden.

10. Vilken intäktsökning för staten skulle uppstå om antalet dagsböter som ådöms 15–17-åriga lagöverträdare exempelvis skulle fördubblas? Vilken

ytterligare intäktsökning för staten (sett till böter) skulle det innebära att de 15–17-åriga lagöverträdare som i dag döms till 20–35 timmars ungdomstjänst i stället skulle dömas till 60–150 dagsböter?

11. Vilken kostnadsminskning för kommunerna skulle ett upphörande av påföljderna ungdomsvård och ungdomstjänst innebära?
12. Vilken kostnadsökning för staten skulle det innebära att de lagöverträdare i åldern 15–17 år som i dag döms till ungdomsvård och/eller ungdomstjänst i stället kommer att dömas till ”vuxenpåföljder”, dvs. villkorlig dom eller skyddstillsyn (eller sådan påföljd med föreskrift om samhällstjänst eller s.k. kontraktsvård) alternativt fängelse? Bedömningen bör baseras på det *antal* lagöverträdare i åldern 15–17 år som i dag döms till särskilda ungdomspåföljder men den förväntade *fördelningen* på villkorlig dom, skyddstillsyn (eller sådana påföljder i förening med föreskrift) och fängelse kan behöva utgå från de andelar som i dag gäller för 18–20-åriga lagöverträdare (eftersom det inte går att dra några säkra slutsatser om vilka straffmättningsvärden som i dag gäller för alla de lagöverträdare som döms till särskilda ungdomspåföljder – och därmed inte några slutsatser om vilka straffmättningsvärden som kommer att gälla för denna åldersgrupp om den s.k. reduktionen minskar enligt alternativ 3).
13. Vilken skillnad skulle det innebära om de 15–17-åriga lagöverträdare som i föregående fråga antas dömas till fängelse i stället för en ungdomspåföljd i stället döms till sluten ungdomsvård (dvs. att alternativ 3 tillämpas enligt ovan angiven beskrivning med den skillnaden att sluten ungdomsvård fortsätter att tillämpas som utgångspunkt i stället för fängelse inom denna åldersgrupp)?
14. Vilka kostnadsökningar för staten skulle det innebära om straffmassan avseende de 15–17-åriga lagöverträdare som redan i dag döms till sluten ungdomsvård eller fängelse skulle öka

med 150 procent för de 15-åriga lagöverträdarna (från dagens s.k. reduktion om 80 procent, ned till 20 procent av straffvärdet, till en s.k. reduktion om 50 procent, ned till 50 procent av straffvärdet; straffmassan ökar alltså med $50/20-1 = 2,5-1 = 1,5 = 150$ procent)

med 166 procent för de 16-åriga lagöverträdarna (från dagens s.k. reduktion om 75 procent, ned till 25 procent av straffvärdet, till en s.k. reduktion om 33,33... procent, ned till 66,66... procent av straffvärdet; straffmassan ökar alltså med $66,66.../25-1 = 2,66...-1 = 1,66... = 166$ procent)

med 150 procent för de 17-åriga lagöverträdarna (från dagens s.k. reduktion om 66,66... procent, ned till 33,33... procent av straffvärdet, till en s.k. reduktion om cirka 15 procent, ned till cirka 85 procent av straffvärdet; straffmassan ökar alltså med $85/33,33...-1 = \text{cirka } 2,5-1 = \text{cirka } 1,5 = \text{cirka } 150$ procent)

- a. ... om samtliga dessa lagöverträdare skulle dömas till fängelse (inte sluten ungdomsvård) respektive
- b. ... om samtliga dessa lagöverträdare skulle dömas till sluten ungdomsvård (inte fängelse)?

Alternativ 4 – ”Ett fjärde alternativ”

15. Med utgångspunkt i alternativ 2, vilka skillnader skulle det innebära om den s.k. reduktionskurvan skulle vara något brantare i enlighet med alternativ 4?

Anhållande och häktning av 15–17-åriga lagöverträdare

16. Vart och ett av alternativen 2–4 – och särskilt alternativ 3 – får antas innebära bl.a. att fler lagöverträdare i ålderskategorin 15–17 år kommer att dömas till frihetsberövande påföljd, vilket i sin tur kan antas innebära att skäl för häktning kommer att anses föreligga i fler fall, trots de särskilda villkor som gäller för häktning av lagöverträdare i denna åldersgrupp. I vilken utsträckning kan kostnaderna för frihetsberövanden i form av anhållande och häktning uppskattas öka om den s.k. reduktionen för lagöverträdare i åldern 15–17 år minskas enligt de olika alternativen 2–4?

Vi önskar svar på dessa frågor **senast måndagen den 3 september 2018**.

Kontakta oss gärna med eventuella frågor eller synpunkter enligt kontaktuppgifterna på första sidan. (Angivna frågeställningar och antaganden kan, som angetts ovan, behöva ändras eller kompletteras för att rättvisande beräkningar ska kunna genomföras utifrån tillgängliga fakta.)

Med vänlig hälsning

Petra Lundh
Särskild utredare

/Thomas Pettersson
Utredningssekreterare

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämnningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkningssersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.
79. Analyser och utvärderingar
för effektiv styrning. Fi.

80. Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. S.
81. YA lär dig jobbet på jobbet. U.
82. Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Ju.
83. Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. U.
84. Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. M.
85. Slopad straffrabatt för unga myndiga. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
- Flexibel rehabilitering. [21]
- Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
- Tid för utveckling. [24]
- Vissa fredspliktsfrågor. [40]
- Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
- Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
- Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
- Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
- Gräsrotsfinansiering. [20]
- Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
- Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
- Tryggad tillgång till kontanter. [42]
- Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
- Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
- En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
- F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]
- Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]
- Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]
- Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. [74]
- Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. [79]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
- Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
- En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
- Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
- Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
- En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
- Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]

Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]

Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningersättning. [75]

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. [82]

Slopad straffrabatt för unga myndiga. [85]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]

Det går om vi vill. Förslag till en hållbar plastanvändning. [84]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobank. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore, prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. [80]

Utbildningsdepartementet

- En strategisk agenda för internationalisering. [3]
- Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]
- Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]
- Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling. [17]
- Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]
- Validering i högskolan – för tillgodoräkning och livslångt lärande. [29]
- Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]
- Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]
- En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. [71]
- Studiemedel för effektiva studier. [73]
- Framtidens specialistsjuksköterska – ny roll, nya möjligheter. [77]
- Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige. [78]
- YA lär dig jobbet på jobbet. [81]
- Att förstå och bli förstådd – Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. [83]

Utrikesdepartementet

- Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
- Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]