



Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Uppdrag att överväga nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare

Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att överväga och komplettera de bedömningar och förslag som lämnats av Påföljdsutredningen om nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. I uppdraget ingår att överväga behovet av att införa nya påföljder för unga. I uppdraget ingår vidare att ta ställning till de förslag om sådana påföljder som Påföljdsutredningen lämnat och vid behov komplettera dessa. Syftet ska vara att åstadkomma tydliga och konsekventa ungdomspåföljder som kan bidra till att hindra återfall i brott. Utifrån övervägandena ska utredaren lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.

Unga särbehandlas i straffsystemet

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare är utformat utifrån att barn och ungdomar som har begått brott i första hand ska hållas utanför kriminalvården och i stället bli föremål för insatser inom socialtjänsten. Unga lagöverträdare särbehandlas både när det gäller valet av påföljd och vid straffmätningen. Skälet är främst att unga typiskt sett inte har nått sådan mognad att de bör behandlas som vuxna. Unga lagöverträdare kan också ofta ha särskilda behov av hjälp och stöd för att inte återfalla i brott. Innehållet i ungdomspåföljderna syftar därför till att motverka de riskfaktorer som kan leda till fortsatt brottslighet och motverka återfall.

Den särbehandling som ska ske vid valet av påföljd innebär att påföljden för lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för brottet normalt bestäms till någon av de särskilda ungdomspåföljderna eller till böter. De särskilda ungdomspåföljderna är ungdomsvård, ungdomstjänst och slutet ungdomsvård. Lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten

för lagföringen kan dömas till ungdomsvård och ungdomstjänst under vissa förutsättningar men det sker sällan. Sluten ungdomsvård får endast dömas ut för brott som begåtts före 18 års ålder. Det finns inte några begränsningar mot att välja villkorlig dom eller skyddstillsyn för lagöverträdare under 18 år men eftersom det finns ett system med särskilda påföljder för unga utgör de påföljderna i praktiken ett andrahandsalternativ. Har någon begått brott innan han eller hon fyllt 21 år ska dennes ungdom också särskilt beaktas i lindrigare riktning vid straffmätningen.

Påföljdsutredningen

Utredningens uppdrag

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 att se över de särskilda påföljderna för unga lagöverträdare. Vidare ingick att utreda om det borde utvecklas nya påföljdsinslag för unga. Utredningen, som antog namnet Påföljdsutredningen, överlämnade sitt betänkande *Nya påföljder* (SOU 2012:34) i maj 2012. Betänkandet har remissbehandlats. I betänkandet föreslås bl.a. att det för vuxna lagöverträdare ska införas ett system med villkorligt fängelse. Som en följd föreslås att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn ska avskaffas. Dessa förslag har inte lett till lagstiftning. När det gäller unga lagöverträdare har vissa av Påföljdsutredningens förslag rörande de befintliga påföljderna genomförts, se prop. 2014/15:25 Tydligare reaktioner på ungas brottslighet och prop. 2015/16:151 Ny påföljd efter tidigare dom. Bland utredningens kvarvarande förslag beträffande unga lagöverträdare finns framför allt förslag om nya påföljdsinslag.

Utredningen bedömer att det finns behov av nya påföljdsinslag för unga

Enligt den bedömning som Påföljdsutredningen gör i sitt betänkande finns det ett behov av nya inslag i påföljdssystemet för unga lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år. Flera olika faktorer leder fram till den bedömningen. Utredningen menar att de befintliga ungdomspåföljdernas konstruktion gör att det finns situationer då ingen ungdomspåföljd är tillämplig. Eftersom ungdomsvård förutsätter ett särskilt vårdbehov hos den unge och ungdomstjänst förutsätter att påföljden kan anses lämplig för den unge finns inte alltid förutsättningar för att döma ut dessa påföljder. En annan situation som utredningen pekar på är påföljdsvalet då en ung lagöverträdare återfaller i brott. Utformningen av påföljderna innebär enligt utredningen att det då kan saknas möjlighet att trappa upp ingripandegraden. Utredningen konstaterar också att det är stor skillnad i ingripandegrad mellan å ena sidan ungdomsvård och ungdomstjänst och å

andra sidan slutet ungdomsvård. Utredningen anser också att det saknas ett tydligt påföljdsalternativ när det är fråga om allvarlig brottslighet men det inte finns synnerliga skäl för fängelse. I dessa situationer är domstolarna i dag hänvisade till att välja någon av de icke-frihetsberövande vuxenpåföljderna villkorlig dom eller skyddstillsyn. I vissa fall kan det också finnas förutsättningar för ett bötesstraff.

Utredningens behovsanalys bygger härutöver på skäl som är kopplade till förslag från utredningen men som inte har genomförts, bl.a. införandet av ett system med villkorligt fängelse.

Förslag om nya ungdomspåföljder

Med stöd i bedömningen av behovet av nya påföljdsinslag för gruppen lagöverträdare i åldern 15–17 år lämnar utredningen förslag om två nya påföljder, kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Utgångspunkten för båda förslagen är de ska kunna straffmätas, bygga på övervakning och kontroll samt ha ett behandlingsinriktat innehåll.

Förslaget om kontaktskyldighet för unga är utformat som en skyldighet att hålla kontakt med en särskilt utsedd kontaktperson. Påföljden ska väljas i de situationer där ungdomstjänst eller ungdomsvård skulle ha varit tillräckligt ingripande men där det saknas förutsättningar för ett sådant påföljdsval. Det närmare innehållet i verkställigheten ska anges i en verkställighetsplan som bestäms av socialnämnden.

Utredningens förslag om ungdomsövervakning innebär en kvalificerad övervakning av den unge. Påföljden ska enligt förslaget tillämpas i de situationer där varken ungdomsvård, ungdomstjänst eller kontaktskyldighet för unga är en tillräckligt ingripande straffrättslig reaktion. Innehållet i påföljden ska vara behandlingsinriktat. För att påföljden ska vara tillräckligt ingripande vid allvarlig brottslighet ska den också kunna innehålla tydliga inskränkningar i rörelsefriheten, som förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter eller att vistas på vissa platser. Inskränkningarna ska kunna kontrolleras med elektroniska hjälpmedel.

Underlaget behöver kompletteras

Påföljdsutredningens betänkande remitterades 2012. Flera av remissinstanserna delade utredningens bedömning av behovet av nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. Några av remissinstanserna ansåg dock att införandet av nya påföljder riskerar att skapa ett svåröverskådligt och komplext system och att behovet av att införa samtliga förslag därför nogga bör övervägas. Sedan utredningens och remissinstansernas ställ-

ningstaganden gjordes har vissa av förutsättningarna för ställningstagandena förändrats. Utredningens förslag om ändringar i de befintliga ungdomspåföljderna har i huvudsak genomförts, t.ex. krävs det inte längre samtycke för att döma till ungdomstjänst. Andra av utredningens förslag, bl.a. att utmönstra möjligheten att döma unga till villkorlig dom eller skyddstillsyn har inte genomförts. Relevansen av utredningens ställningstagande om behovet av nya påföljdsinslag behöver därför övervägas i ljuset av det nuvarande påföljdssystemet. Även andra omständigheter som haft betydelse för utredningens bedömning kan ha ändrats vilket också behöver belysas. Av samma skäl behöver förslagen om nya påföljder övervägas på nytt. Förslagen om de nya påföljderna kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning har fått ett överlag ett positivt mottagande från remissinstanserna. Flera remissinstanser har dock haft synpunkter på förslagens utformning. Bland annat har legalitetsapsekter och påföljdernas förutsebarhet satts i fråga. Särskilt har pekats på att förslaget om ungdomsövervakning innebär att det överlämnas åt den verkställande myndigheten att avgöra hur besluten om inskränkningar i rörelsefriheten ska utformas. Även den kritiken utgör skäl att särskilt se över förslagens utformning. Riksdagen har vidare som sin mening tillkännagett att regeringen bör se över hur ungdomspåföljden helgavskiljning med fotboja kan utformas och återkomma med ett sådant förslag till riksdagen (bet. 2014/15:JuU9, mom. 5, rskr. 2014/15:102).

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att överväga och komplettera de bedömningar och förslag som lämnats av Påföljdsutredningen om nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare. I uppdraget ingår att överväga behovet av att införa nya påföljder för unga. I uppdraget ingår vidare att ta ställning till de förslag om sådana påföljder som Påföljdsutredningen lämnat och vid behov komplettera dessa. Syftet ska vara att åstadkomma tydliga och konsekventa ungdomspåföljder som kan bidra till att hindra återfall i brott.

När behovet av nya påföljdsinslag för unga lagöverträdare övervägs ska utredaren ta ställning till om den bedömning som Påföljdsutredningen gjort fortfarande är relevant eller om det finns skäl att göra en annan bedömning. Särskilt bör uppmärksammas betydelsen av att utredningens förslag om villkorligt fängelse inte genomförts, att villkorlig dom och skyddstillsyn inte har utmönstrats ur påföljdssystemet och att möjligheten att välja ungdomstjänst som påföljd har ökat genom att kravet på samtycke tagits bort. Även andra omständigheter av betydelse bör belysas.

Utredaren ska också analysera de förslag om två nya påföljder som Påföljdsutredningen lämnat – kontaktskyldighet för unga och ungdomsövervakning. Förslagen ska analyseras utifrån de förändringar som skett av påföljdssystemet och utifrån det förhållande att utredningens förslag om att införa ett system med villkorligt fängelse inte har genomförts. Utredaren ska också analysera om de regleringar som föreslagits av andra skäl behöver kompletteras eller utformas på annat sätt än som föreslagits. Här ska särskilt legalitetsaspekter och krav på påföljdernas förutsebarhet uppmärksammas. Även praktiska konsekvenser av förslagets genomförande ska tas i beaktande.

Utredaren ska ta ställning till om det är lämpligt att de nya påföljdsförslagen för unga inledningsvis bör bli föremål för försöksverksamhet.

Utredaren är oförhindrad att ta upp även andra frågor som har samband med de frågeställningar som utreds. Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och hur eventuella ökade kostnader bör finansieras. Utredaren ska bedöma konsekvenserna av förslagen ur ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även bedöma hur förslagen förhåller sig till den ordning som gäller för erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom EU (se bl.a. lagen [2015:650] om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen).

Vid behov ska samråd ske med de myndigheter, t.ex. Statens institutionsstyrelse och Barnombudsmannen, som kan vara berörda.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juni 2017.