

Kommittédirektiv



Skärpta regler för lagöverträdare 18–20 år

Dir.
2017:122

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 slutna 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 tröskeffekter

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 ungdomsövervakning (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 påföljdssystemet, särskilt för unga, måste bygga på en kompromiss mellan olika intressen. Unga lagöverträdarens 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 ålders-

gruppen 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 påföljdssystemet 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, Barnombudsmannen 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).

Förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2018.

(Justitiedepartementet)