



Datum

2020-11-06

Vår referens

Ingmar Unosson

Enhetschef

ingmar.unosson@malmö.se

## Tjänsteskrivelse

### **Remiss från Justitiedepartementet - Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet STK-2020-1083**

#### **Sammanfattning**

Justitiedepartementets utkast till lagrådsremiss om slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet avser förändringar för gruppen unga myndiga lagöverträdare mellan 18-20 år. Förslagen utgår från betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga (2018:85), men med vissa förändringar. Unga mellan 18-20 år som döms till ett brott med ett straffvärde som motsvarar ett års fängelse eller mer ska inte ges någon straffreduktion. Ungdomsreduktionen föreslås vara kvar för mindre allvarliga brott. För unga i denna åldersgrupp ska det inte krävas särskilda skäl för att kunna välja påföljden fängelse om den i övrigt motsvarar brottets allvarlighetsgrad. De särskilda ungdomspåföljderna ska vara förbehållna unga lagöverträdare mellan 15-17 år, men de kan användas för unga mellan 18-20 år, som inte har fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet, om det finns särskilda skäl för det. Bestämmelsen om att vissa brott inte omfattas av preskription föreslås också gälla brott begångna av en ung myndig person mellan 18-20 år. Stadskontoret ställer sig i huvudsak bakom lagrådsremissens förslag. Det är konsekvent att den slopade straffrabatten avgränsas till allvarligare brott. Alltför repressiva åtgärder riskerar att ha motsatt effekt och gruppen unga myndiga mellan 18-20 år betraktas i andra sammanhang fortsatt som mer skyddsvärda än de som har fyllt 21 år.

#### **Förslag till beslut**

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner yttrandet avseende lagrådsremiss om slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet enligt förvaltningens förslag.
2. Kommunstyrelsen översänder yttrandet till Justitiedepartementet.

#### **Beslutsunderlag**

- Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet
- Remiss från Justitiedepartementet - Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet
- Mail från gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen att nämnden avstår från att yttra sig
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 200923 § 264 med Särskilt yttrande (M+C), (SD) och (V)

- Förslag till yttrande, Remiss från Justitiedepartementet - Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 201109 Remiss från Justitiedepartementet - Slopad straffrabatt för unga myndiga (SOU 2018:85)

### **Beslutsplanering**

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2020-11-09

Kommunstyrelsen 2020-11-11

### **Beslutet skickas till**

Justitiedepartementet

### **Ärendet**

Ärendet avser yttrande över en lagrådsremiss med förslag på slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet. I detta lagstiftningsärende behandlas förslagen i betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga SOU 2018:85, Påföljdsutredningens betänkande SOU 2012:34 samt departementspromemorian Processrättsliga konsekvenser av Påföljdsutredningens förslag som rör slopad särbehandling av unga lagöverträdare.

Riksdagen har 2017 tillkännagivit för regeringen att den 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. Vidare har riksdagen tillkännagivit att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett lagförslag som innebär att mord och vissa andra allvarliga brott ska kunna preskriberas endast om lagöverträdaren varit under 18 år vid tidpunkten för brottet, samt att straffrabatten för unga lagöverträdare mellan 18 och 21 år bör avskaffas vid återfall i brott. Ett regeringsuppdrag har resulterat i ovan nämnda betänkande om slopad straffrabatt. Malmö stad har tidigare yttrat sig gällande betänkandet och tillstyrkte då förslaget till slopad straffrabatt för 18-20-åringar.<sup>1</sup>

Andra förändringar i bestämmelserna kring unga lagöverträdare har tidigare beslutats som ett resultat av Påföljdsutredningens betänkande, bland annat lagstiftning om en ny påföljd; ungdomsövervakning.

Justitiedepartementets remiss har översänts till Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som avstått från att yttra sig samt Arbetsmarknads- och socialnämnden som beslutat att inte översända förvaltningens yttrande som nämndens svar.

### **Sammanfattning av betänkandet Slopad straffrabatt för unga myndiga SOU 2018:85**

Betänkandet har bl.a. lämnat förslag som innebär att åldersgruppen 18-20 år ska behandlas som andra myndiga lagöverträdare vid straffmätningen och när det gäller val av påföljd. För lagöverträdare i åldern 15–17 år har en oförändrad reglering förordats. Med anledning bland annat av de invändningar som framförts av en majoritet av remissinstanserna föreslås i utkastet till lagrådsremiss en mer avgränsad förändring.

Den rådande ordningen med straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare har funnits

---

<sup>1</sup> KS 2019-335

under en lång tid. Den utgår från synsättet att unga personer generellt har en outvecklad ansvarsförmåga vilket bl.a. påverkar förmågan till självkontroll. Frihetsberövanden bedöms kunna motverka deras återanpassning i samhället och leda till att de fostras in i en kriminell livsstil. För barn under 18 år ska det också beaktas att FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som sedan den 1 januari 2020 gäller som lag i Sverige, innehåller bestämmelser om barnets bästa och att det ska finnas lagar särskilt anpassade för barn.

Särbehandlingen av unga lagöverträdare, genom den så kallade ungdomsreduktionen vid straffmätningen och särskilda regler vid val av påföljd, innebär att dessa bestraffas lindrigare än om samma brott begåtts av en person som fyllt 21 år. Den grundläggande utgångspunkten att ett brotts straff ska stå i proportion till dess allvar vägs mot intresset av straffrättslig särbehandling av unga lagöverträdare.

När det gäller lagöverträdare i åldern 18–20 år behöver avvägningen kunna leda till mer differentierade resultat än i dag. Unga vuxnas förmåga till ansvarstagande och mognad anses på flera sätt tillräckligt utvecklad vid myndighetsåldern. Lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år särbehandlas varken under förundersökningen, vid åtalsprövningen eller vid häktning. De särbehandlas inte heller när det kommer till formerna för verkställighet av ett häktningsbeslut eller fängelsestraff. När det gäller allvarlig brottslighet som begås av personer över 18 år har betänkandet bedömt att den nuvarande regleringen kan leda till att reaktionen inte står i proportion till brottets allvar, vilket riskerar att undergräva straffsystemets trovärdighet och legitimitet.

#### **Sammanfattning av förslagen i aktuell lagrådsremiss:**

Här följer en redogörelse för förslagen i utkastet till lagrådsremiss, och i vissa fall med en jämförelse kring hur de skiljer sig från det ursprungliga betänkandet.

#### ***Utkastets förslag om slopad ungdomsreduktion***

Om någon har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 men innan han eller hon fyllt 21 år, och det för brottet är föreskrivet fängelse i lägst ett år eller mer ska hans eller hennes ungdom inte beaktas särskilt vid straffmätningen. Detsamma ska gälla vid försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, liksom vid underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott. Det ska i sådana fall inte heller kunna dömas till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

#### ***Skäl till förslaget:***

En majoritet av remissinstanserna har motsatt sig att helt slopa ungdomsreduktionen för åldersgruppen, bl.a. med hänvisning till att den lagförda ungdomsbrottsligheten minskar och att unga myndiga uppvisar en i allmänhet mer bristande mognad och ansvarsförmåga. Det finns även risker med en ökad exponering för anstaltsmiljöer.

För lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år bedöms det finnas fortsatt skäl för särbehandling när det gäller brottslighet av mindre allvarligt slag för att undvika onödiga repressionsökningar. Majoriteten av unga lagöverträdare begår ett eller ett par mindre allvarliga brott och slutar inte sällan att begå brott när de blir äldre.

#### ***Utkastets förslag om möjlighet att döma unga mellan 18-20 år till livstids fängelse***

För brott som någon har begått efter det att han eller hon fyllt 18 år ska det, om det är föreskrivet för brottet, vara möjligt att döma till fängelse i högst 18 år eller på livstid. Allvarliga

brott som har begåtts av någon som har fyllt 18 år ska också kunna leda till ett förhöjt straffmaximum vid återfall i allvarlig brottslighet.

### ***Skäl till förslaget***

I brottsbalken finns generella bestämmelser om minimi- och maximitider för fängelse på viss tid samt om förhöjt straffmaximum vid flerfaldig brottslighet. För brott som någon har begått före 21 års ålder finns särskilda regler som innebär att det längsta straff som får dömas ut är fängelse i tio år. Om fängelse på längre tid och på livstid är föreskrivet för brottet eller vid flerfaldig brottslighet är det möjligt att döma ut fängelse i fjorton år.

Som en följd av förslaget om slopad ungdomsreduktion för lagöverträdare i åldern 18–20 år vid allvarlig brottslighet bör övervägas om det finns ett behov av att förändra regleringen om svåraste straff för åldersgruppen. De formella begränsningar som finns om högsta straff föreslås enbart gälla den som varit under 18 år vid tiden för brottet. Om fjorton år skulle behållas som straffmaximum för unga mellan 18-20 år kan det leda till att utrymme saknas att göra en tillräckligt sträng straffmätning. Det skulle i praktiken bli en delvis bibehållen ungdomsreduktion.

En annan fråga är en höjning av straffmaximum till att innefatta fängelse på livstid. Några remissinstanser har tagit avstånd från betänkandets förslag. Invändningarna, bl.a. att straffskärpningar och ett ökat användande av fängelse inte är effektiva åtgärder, berör frågan om ett ökat användande av fängelsestraff i allmänhet och gäller även andra myndiga lagöverträdare. Dessa synpunkter har framförts i de lagstiftningsärenden som under senare år handlat om skärpningar av straffet för mord. Förändringar av straffet för det brottet har genomförts i syfte att livstidsstraffet ska komma i fråga i betydligt större utsträckning än tidigare. Det har bedömts att livstidsstraffet fyller en viktig funktion vid de mest allvarliga brotten.

Sammantaget görs bedömningen att om det är föreskrivet för brottet ska det vara möjligt att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse i högst 18 år eller på livstid. Förslaget påverkar inte tillämpningen av ungdomsreduktionen vid brottslighet som begås av lagöverträdare i åldersgruppen 15–17 år.

Vid återfall i allvarlig brottslighet kan enligt brottsbalken straffskalan utvidgas. Brotts som begåtts av någon innan han eller hon fyllt 21 år omfattas inte. Betänkandet har föreslagit att bestämmelsen om skärpt straffskala vid återfall i brott ska ändras så att den omfattar lagöverträdare i åldern 18–20 år. Behovet av ett sådan ändring ökar i och med förslaget att slopa ungdomsreduktionen för unga myndiga vid allvarlig brottslighet.

### ***Utkastets förslag gällande möjlighet att döma unga mellan 18-20 år till fängelse:***

Det ska inte krävas särskilda skäl för att döma någon som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år men innan han eller hon fyllt 21 år till fängelse.

Ungdomsvård ska som utgångspunkt vara förbehållen personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som har begått brott efter det att han eller hon fyllt 18 år ska dock få dömas till ungdomsvård om det finns särskilda skäl för det. Ungdomstjänst och ungdomsövervakning ska vara förbehållna personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. Den som har fyllt 18 år ska få dömas till ungdomstjänst eller ungdomsövervakning endast om det finns särskilda skäl för det. Den som har fyllt 21 år ska inte få dömas till ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning.

***Skäl till förslaget:***

Enligt nuvarande ordning får rätten, om den tilltalade har fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för brottet, döma till fängelse endast med hänsyn till gärningens straffvärde eller om det annars finns särskilda skäl för det. Det nya förslaget innebär att det inte ska krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år till fängelse.

Åldersgruppen särbehandlas inte i rättegångsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare om förundersökning, åtalsprövning eller straffprocessuella tvångsmedel såsom t.ex. häktning, eller när det gäller formerna för verkställighet av ett häktningsbeslut eller fängelsestraff. Ett slopande av särbehandling även i denna fråga behövs för att säkerställa att allvarlig brottslighet som begås av unga myndiga lagöverträdare ska mötas av en kraftigare reaktion än tidigare.

De särskilda ungdomspåföljderna bör förbehållas personer som inte fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet. I de fall den åtalade har varit under 18 år vid tidpunkten för brottet är åklagaren enligt LUL, Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, skyldig att inhämta yttrande från socialnämnden inför beslut i åtalsfrågan. Av brottsbalken följer att ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst och slutna ungdomsvård i viss utsträckning kan tillämpas även för den som är över 18 år. Motsvarande har föreslagits gälla beträffande ungdomsövervakning. Genom att, som redan är fallet med slutna ungdomsvård, utgå från åldern vid tidpunkten för brottet i alla påföljder skapas en mer sammanhängande reglering. Lagstiftarens avsikt att ungdomspåföljderna i första hand avser ungdomar mellan 15-17 år tydliggörs. Undantag bör kunna komma i fråga om det finns särskilda skäl för det.

***Utkastets förslag gällande preskription***

Bestämmelserna om undantag från preskription för vissa allvarliga brott ska gälla den som har fyllt 18 år vid tidpunkten för brottet.

Betänkandet har föreslagit att de brott som undantas från preskription enligt brottsbalken ska preskriberas endast om brottet har begåtts av någon innan han eller hon fyllt 18 år. Ett sådant förslag bedöms konsekvent i förhållande till de förändringar av den straffrättsliga särbehandlingen som föreslås. Det gäller även försöksbrotten.

Betänkandet föreslår att bestämmelserna i LUL som gäller offentlighet vid förhandling, yttrande från socialnämnden, skyndsamt handläggning och avkunnande av dom ska tillämpas endast i mål mot den som inte har fyllt 18 år samt att kravet på att mål mot unga lagöverträdare ska handläggas av en särskilt utsedd domare ska tas bort i mål mot den som inte har fyllt 18 år.

***Utkastets förslag gällande ikraftträdande***

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelsen om avskaffad preskription i den nya lydelsen ska även tillämpas på brott som vid lagens ikraftträdande ännu inte har preskriberats.

Betänkandet har inte lämnat något förslag avseende retroaktiv tillämpning av förslaget om avskaffad preskription. Det bör föreslås en särskild övergångsbestämmelse av innebörd att preskription avskaffas även för brott som har begåtts före ikraftträdandet, förutsatt att brottet inte preskriberats dessförinnan enligt äldre bestämmelser.

### **Konsekvenser av förslagen**

Förslaget om förändringar i den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18–20 år kommer att innebära längre strafftider och att fler lagöverträdare i den åldern kommer att dömas till fängelse. Framförallt kommer de förlängda strafftiderna att medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

Utkastets förslag bedöms innebära att strafftiderna kommer att öka beträffande allvarlig brottslighet och att inte lika många unga myndiga kommer att dömas till fängelse som med betänkandets ursprungliga förslag. När det gäller mindre allvarlig brottslighet kan förändringarna i påföljdsbestämningen för unga myndiga lagöverträdare antas bli betydligt mindre. Några nämnvärt utökade kostnader för ett ökat användande av icke frihetsberövande påföljder förutses inte.

När det gäller jämställdhet mellan män och kvinnor bedöms förslagen vara könsneutrala. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. Enligt den redovisade statistiken lagförs fler unga män än unga kvinnor för brott. Detta innebär att fler män än kvinnor kommer att beröras av de nya reglerna. Män utsätts oftare än kvinnor för brott. Förslaget bedöms bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra som har ett särskilt fokus på kopplingen mellan maskulinitet och våld.

Utvecklingen på området behöver följas fortlöpande för att vara uppmärksam på om tillämpningen av lagstiftningen överensstämmer med dess syfte och om lagstiftningen är lämpligt avgränsad i fråga om den brottslighet som omfattas av förslaget om slopad särbehandling. Regeringen kommer därför att ge Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att följa upp tillämpningen av de lagändringar som nu föreslås och hur praxis utvecklas i dessa hänseenden.

### **Stadskontorets bedömning:**

För att kunna hjälpa unga lagöverträdare att bryta med en kriminell livsstil är det viktigt att de får adekvata påföljder som utgör en grund för stödande, motiverande och beteendeförändrande insatser. Fokus ska vara att motverka riskfaktorer för att återfalla i brott, i enlighet med det vetenskapliga stödet för att alltför repressiva åtgärder i vissa åldrar ökar risken. Stadskontoret instämmer i att det är lämpligt med den föreslagna utformningen av en bestämmelse om slopad straffrabatt för unga mellan 18-20 år så att den riktar in sig på allvarligare brottslighet. En alltför repressiv åtgärd i förhållande till mindre allvarliga och enstaka brott riskerar att få motsatt effekt.

Gruppen unga mellan 18-20 år är i vissa andra sammanhang fortsatt sedda som mer skyddsvärd i lagstiftarens ögon jämfört med de som har fyllt 21 år. Det visar sig exempelvis genom möjligheten att vårda en ung person mellan 18-20 år enligt LVU. I socialtjänstlagen finns vidare bestämmelsen om placeringsformen stödboende för unga mellan 16-20 år. Här är utgångspunkten att en myndig person som inte ännu fyllt 21, beroende på sin sociala situation, kan vara i behov av särskilt hänsyn, stöd och omhändertagande innan det går att ställa samma krav på att han eller hon ska klara vuxenlivet. Den föreslagna bestämmelsen om slopad straffrabatt för allvarligare brott harmoniserar därför med synen på gruppen unga mellan 18-20 år som finns i andra bestämmelser.

De bestämmelser som samtidigt föreslås avseende påföljdsval och preskription medför ytterligare skärpning av straffmätning och påföljd. Möjligheten att göra undantag under vissa förutsättningar för att kunna tillämpa ungdomspåföljder även för personer mellan 18 - 20 år får bedömas som väl avvägda. Det är viktigt att ta hänsyn till de särskilda skäl som kan göra att unga

i den aktuella målgruppen har ett vårdbehov enligt LVU och att insatserna inom påföljdssystemet behöver ges av socialtjänsten. Det är samtidigt viktigt att framhålla att särskilda skäl bör användas restriktivt. Det bör därför övervägas om det i författningskommentarerna bör hänvisas till att det vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör göras en bedömning av möjligheterna att uppnå syftet med ungdomsvården.

Samhällets ansvar för att erbjuda insatser och stöd som syftar till att unga i målgruppen ska återgå till ett mer fungerande liv utan kriminalitet, måste vara tydligt, oavsett om det är socialtjänsten eller Kriminalvården som ansvarar för insatsen. Att Kriminalvården utvecklar sitt återfallsförebyggande arbete är avgörande för att påföljderna för målgruppen ska ge den effekt som lagstiftaren eftersträvar.

Förändringar vad gäller straffmätning och påföljder för unga lagöverträdare och unga myndiga behöver kompletteras med ett tydligt fokus på förebyggande och tidiga insatser på en rad olika områden. Såväl arbetet med att förebygga riskfaktorer för kriminalitet hos barn och unga som att förbygga återfall i kriminalitet måste ske genom samordnade kunskapsbaserade insatser i samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer. Det ökade fokuset på brottsförebyggande arbete välkomnas, men förutsätter också att kommunerna och andra berörda parter såsom Polisen, ges rätt förutsättningar och stöd att kunna bedriva ett sådant arbete med kvalitet och effektivitet. Utformning och genomförande av ändringar i bestämmelser kring straffmätning och påföljder behöver följas noga för att kunna bedöma effekterna de får för gruppen unga lagöverträdare, och säkerställa att de bidrar till målsättningen att förebygga kriminalitet och återfall i brott.

**Ansvariga**

Heléne Norberg Avdelningschef

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör