

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten**Remissvar – Nya ungdomspåföljder (Ds 2017:25)****Sammanfattning**

Åklagarmyndigheten välkomnar införande av de två nya ungdomspåföljderna ungdomstillsyn och ungdomsövervakning. I huvudsak tillstyrker myndigheten förslagen. Åklagarmyndigheten ser dock behov av vissa klargöranden och har några synpunkter främst när det gäller påföljdernas utformning, bl.a. hur omfattande en ungdomstillsyn bör vara, samt reaktionen på allvarlig missköt-samhet av ungdomsövervakning.

Inledning

Förslaget bygger i stort på delar av det förslag avseende nya ungdomspåföljder som Påföljdsutredningen lämnade i sitt betänkande SOU 2012:34, då även en mer övergripande reform av påföljdssystemet föreslogs. Även om endast delar av den påföljdsreform som Påföljdsutredningen föreslog har genomförts, så instämmer Åklagarmyndigheten i utredarens analys och bedömning att de förslag och den behovsanalys avseende de två aktuella ungdomspåföljderna som Påföljdsutredningen då gjorde alltjämt står sig.

Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det fortfarande finns behov av att täppa till luckorna i det nuvarande påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Detta för att undvika att ungdomar i brist på lämplig ungdomspåföljd döms till vuxenpåföljder. De föreslagna nya påföljderna ger också bättre förutsättningar att döma ut en adekvat påföljd och skapar möjlighet att undvika frihetsberövanden genom att ytterligare steg införs i påföljdstrappan. Det senare är inte minst viktigt med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt Barnkonventionen.

Ungdomstillsyn (kapitel 9)

Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det i vissa fall saknas en lämplig påföljd i det nuvarande påföljdssystemet i de fall det inte finns förutsättningar för att döma en ung person till en ungdomsvård eller ungdomstjänst. Åklagarmyndigheten välkomnar därför förslaget om den nya påföljden ungdomstillsyn. I huvudsak tillstyrks utredarens förslag men Åklagarmyndigheten ser behov av vissa klargöranden och har några synpunkter när det gäller påföljdens utformning.

Påföljdens roll i systemet (avsnitt 9.2)

Avseende ungdomstillsynens roll i påföljdssystemet så anges i avsnitt 9.2 att den ska tillämpas i de fall då ungdomstjänst eller ungdomsvård visserligen är tillräckligt ingripande med hänsyn till brottslighetens allvar, men förutsättningar saknas för att döma ut en sådan påföljd. Situationerna då påföljden kan bli aktuell exemplifieras med ett antal typsituationer. Här anges under punkt 2(b) (se s. 85) att ungdomstillsyn kan vara aktuell i de fall då ungdomstjänst inte utgör en tillräckligt ingripande påföljd på grund av återfall. Mot bakgrund av att ungdomstillsynen ska anses jämställd med ungdomstjänst när det gäller ingripandegrad, är det oklart vad som avses med uttalandet i punkten 2(b) att ungdomstillsyn ska kunna väljas när ungdomstjänsten inte kan anses tillräckligt ingripande. Detta mot bakgrund av att återfall i brott inte uttryckligen är ett hinder för att döma ut ungdomstjänst (se prop. 2005/06:165 s. 76). Det är därför önskvärt med ett klargörande rörande nämnda fråga.

Påföljdens tillämpningsområde, straffmätningen och verkställighetens längd (avsnitt 9.3)

Proportionalitetsprincipen är central även vid påföljder för unga lagöverträdare och det är vidare viktigt att ungdomstillsyn upplevs som tillräckligt ingripande för att framstå som ett trovärdigt alternativ till ungdomstjänst.

Ungdomstillsyn ska enligt förslaget ha ett tillämpningsområde som överensstämmer med vad som gäller för ungdomstjänst. Ungdomstjänst som fristående påföljd kan dömas ut mellan 20–150 timmar. Av förarbeten och praxis framgår att ungdomstjänst som fristående påföljd omfattar brottslighet med ett straffmätningssvärde från 60 dagsböter till sex månaders fängelse. Således motsvarar 150 timmar ungdomstjänst ett straffmätningssvärde om sex månader.

Så som påföljden nu föreslås ska ungdomstillsynen ha en utformning där straffmätningen görs i antal månader, istället för i antal timmar som sker vid

ungdomstjänst. Sex månaders ungdomstillsyn ska då kunna dömas ut vid straffmätningens värden om sex månader. Detta väcker ett antal frågor. Det kan för det första ifrågasättas om den föreslagna omfattningen om ungefär fem timmar per vecka i ingripandegrad kan anses motsvara en ungdomstjänst som döms ut för brott av samma svårhetsgrad. Som exempel kan anges att ett brott med straffmätningens värde om sex månader förskyller 150 timmars ungdomstjänst. Om omfattningen av en ungdomstillsyn ska vara ca fem timmar per vecka kommer ett brott med motsvarande svårhetsgrad för vilket det utdöms ungdomstillsyn att motsvara totalt ca 120 timmar (24 veckor á 5 timmar per vecka). Ett brott med straffmätningens värde om 3 månader skulle innebära totalt ca 60 timmars ungdomstillsyn, när samma brott skulle ge ungefär 100 timmars ungdomstjänst. Det totala antalet timmar som påföljderna omfattar tycks därför skilja sig relativt mycket åt mellan de olika påföljderna, som egentligen är avsedda att vara jämställda.

Eftersom ungdomstillsyn ska dömas ut i hela månader är utrymmet för en nyanserad straffmätning mindre än vad som är fallet vid ungdomstjänst.

Det finns också anledning att väcka frågan om timmarna över huvud taget är jämförbara, dvs. kan en timmes obetalt arbete inom ramen för en ungdomstjänst anses motsvara en timmes kontakt med stödperson?

Vikten av att ingripandegraden så långt som möjligt är densamma oavsett vilken påföljd som väljs kan inte nog betonas. Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning kan det befaras att ungdomstjänsten kan uppfattas som mer ingripande. Detta skulle kunna medföra en risk för att en ungdom medvetet skulle straffa ut sig från en utdömd ungdomstjänst i syfte att istället dömas till ungdomstillsyn om den framstår som mindre ingripande. En sådan utveckling vore olycklig.

Påföljdens verkställighet och innehåll (avsnitt 9.6.4)

Liksom i Påföljdsutredningens förslag överlämnas innehållet i verkställigheten till socialnämnden. Åklagarmyndigheten delar utredarens uppfattning att en sådan utformning är den enda rimliga, trots de risker det medför angående förutsebarhet och likabehandling när det inte finns någon upprättad verkställighetsplan att ta ställning till innan påföljden döms ut. Även om dessa risker inte helt elimineras i det nuvarande förslaget ser vi dock positivt på att man beaktat den synpunkt vi framförde i detta avseende i vårt svar på Påföljdsutredningens betänkande, så att det enligt nuvarande förslag direkt av lagtext framgår vilken

omfattning möten med stödpersonen och deltagandet i den särskilt anordnade verksamheten ska ha.

Mot bakgrund av vad vi anført avseende tillämpning och straffmätning i avsnitt 9.3 ovan skulle det kunna övervägas om påföljden ungdomstillsyn bör utformas så att den får en motsvarande utformning som ungdomstjänst, dvs. att den döms ut i antal timmar istället för verkställighetstid i månader. Närmare bestämmelser om den individuella verkställighetsplanens utformning kan då regleras i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen, på samma sätt som är fallet med ungdomstjänst. Om utformningen med att påföljden döms ut i antal månader behålls bör i vart fall övervägas om det totala antalet timmar per vecka bör utökas för att säkerställa att ingripandegraden mer väl överensstämmer med ungdomstjänst.

Lagförslagets utformning ställer stora krav på socialtjänsternas verksamhet, vilket kan vara problematiskt med hänsyn till att socialtjänsternas förutsättningar och ambitioner kan skilja sig mycket åt i olika delar av landet. Precis som i vårt tidigare remissvar på Påföljdsutredningens betänkande vill vi därför betona vikten av att kommunerna lyckas leva upp till dessa högt ställda krav för att inte riskera att den föreslagna påföljden kommer att brista i trovärdighet. Vi vill därför återigen lyfta vikten av att Socialstyrelsen i föreskrifter och/eller allmänna råd kan ge styrning och vägledning till landets socialtjänster när det gäller påföljdens verkställighetsinnehåll så att kravet på likabehandling och proportionalitet ska kunna upprätthållas.

I Åklagarmyndighetens tidigare remissyttrande lyftes farhågan att det, framför allt i mindre kommuner, kommer att finnas svårigheter att hitta lämpliga personer att förordna som stödpersoner. I det nuvarande förslaget sänks kvalifikationskraven på den stödperson som ska utses så att det inte längre krävs att stödpersoner har motsvarande kvalifikationer som en särskilt kvalificerad kontaktperson. I vissa fall ska en person i den unges närhet kunna förordnas. Det är inte oproblemiskt att sänka kvalifikationskraven för att undvika den svårighet det kan innebära att hitta lämpliga stödpersoner. Stödpersonens roll i påföljden är central och påföljden är tänkt att kunna användas för relativt allvarliga brott. Det är därför av vikt för påföljdens trovärdighet att den person som utses till stödperson är lämplig och har rätt kvalifikationer. Det bör därför övervägas om det kan tydliggöras vilka krav som ska ställas på en stödperson.

Ungdomstillsyn som förstärkningspåföljd (avsnitt 9.8)

Ungdomstjänst ska enligt förslaget ha företräde framför ungdomstillsyn som fristående påföljd. När det gäller ungdomstillsyn som förstärkningspåföljd ska dock domstolen vara fri att välja den förstärkningspåföljd av ungdomstjänst och ungdomstillsyn som i det enskilda fallet framstår som mest lämplig. Åklagarmyndigheten har inte någon erinran mot detta.

Det kan dock noteras att ungdomstillsyn som förstärkningspåföljd kommer att överlappa tillämpningsområdet för ungdomsövervakning. Avsikten tycks vara att ungdomsvård med ungdomstillsyn som förstärkningspåföljd ska väljas före ungdomsövervakning. Det bör övervägas om detta behöver framgå tydligare.

Ungdomsövervakning (kapitel 10)

Åklagarmyndigheten delar uppfattningen att det saknas en lämplig påföljd för unga lagöverträdare då varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande, men det inte finns synnerliga skäl för en frihetsberövande påföljd. Åklagarmyndigheten välkomnar därför förslaget om den nya påföljden ungdomsövervakning. I huvudsak tillstyrks utredarens förslag men Åklagarmyndigheten ser behov av vissa klargöranden och har några synpunkter när det gäller påföljdens utformning samt reaktionen vid misskötsamhet.

De rörelsebegränsande inslagen och kontrollen av att de efterlevs (avsnitt 10.5.2)

Enligt förslaget införs elektronisk övervakning som ett obligatoriskt moment i påföljden ungdomsövervakning, vilket Åklagarmyndigheten ser mycket positivt på. Myndigheten delar fullt ut utredarens bedömning att det är av vikt för påföljdens trovärdighet att den grundläggande skyldigheten för den unge att följa de rörelsebegränsande momenten kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt. Påföljden är tänkt att användas för allvarlig brottslighet och myndigheten anser därför, i likhet med utredaren, inte att den elektroniska övervakningen skulle göra påföljden alltför ingripande.

Nedtrappning och upptrappning (avsnitt 10.5.3)

Förslaget innehåller en reglering med nedtrappning respektive upptrappning av de rörelsebegränsande inslagen i påföljden. Åklagarmyndigheten är av uppfattningen att förslaget i dessa delar innehåller vissa otydligheter. Inledningsvis i avsnittet anges att de rörelsebegränsande inslagen som utgångspunkt bör gälla under hela verkställigheten. Detta är dock raka motsatsen till vad som sedan anges, dvs. att en nedtrappning som utgångspunkt ska ske med början efter

halva verkställighetstiden om verkställighetsplanen har följts på ett godtagbart sätt. Åklagarmyndigheten delar dock utredarens bedömning att ett system med upp- och nedtrappning har goda skäl för sig och har därför ingen erinran mot att ett dylikt system införs. Ur både proportionalitets- och likabehandlings-synpunkt är det dock viktigt att det är tydligt när upp- respektive nedtrappning kan ske. Det är också viktigt att en nedtrappning inte leder till att påföljden brister när det gäller graden av ingripande.

Inget krav på drogfrihet (avsnitt 10.7–10.8)

Precis som Påföljdsutredningens förslag innehåller påföljden vissa obligatoriska inslag, vilket enligt Åklagarmyndighetens uppfattning är viktigt för påföljdens trovärdighet då innehållet i påföljden inte kommer att kunna vara helt förutsebart varken för rätten eller för den unga personen i samband med domen. Avseende frågan om alkohol- och drogförbud har dock utredaren valt en annan linje än Påföljdsutredningen genom att föreslå att varken alkohol- eller drogförbud ska utgöra obligatoriska inslag, utan istället ska vara möjligt att påföra vid behov. I detta avseende var Åklagarmyndigheten i det förra remissvaret av en annan uppfattning än utredaren och ansåg att *både* drogförbud och alkoholförbud alltid ska meddelas en ung person som döms till påföljden ungdomsövervakning. Myndigheten står fast vid uppfattningen att det från principiell utgångspunkt vore önskvärt att både ett alkohol- och drogförbud införs som obligatoriskt moment, då det är viktig både ur pedagogisk och ur brottspreventiv synpunkt samt för att inskräpa allvaret i påföljden. Detta gäller i synnerhet om brottsligheten är alkohol- och/eller drogrelaterad. Vi återkommer särskilt i frågan om hur man ska hantera en missköt-samhet i detta, och andra, avseenden.

Normaliseringsprincipen (avsnitt 10.11) och socialtjänstens roll (avsnitt 10.12)

Som utredaren poängterar kommer utformningen av ungdomsövervakning att ställa stora krav på ett väl fungerande samarbete och samverkan mellan Statens Institutionsstyrelse (SiS) och socialtjänsten i frågor som rör verkställighet av ungdomsövervakning, både vid framtagande av verkställighetsplanen och under verkställighetstiden. Åklagarmyndigheten delar denna uppfattning och vill poängtera att det här kan finnas ett behov av att Socialstyrelsen meddelar föreskrifter och/eller allmänna råd till landets kommuner när det gäller hur detta samarbete ska fungera. Socialtjänsten har en viktig roll för påföljdens genomförande och ett väl fungerande samarbete är av vikt för att kraven på likabehandling och proportionalitet ska kunna upprätthållas. Detta gäller inte

minst mot bakgrund av att normaliseringsprincipen ska tillämpas vid tillhandahållande av resurser och finansiering.

Misskötsamhet (avsnitt 10.14)

Åklagarmyndigheten delar utredarens uppfattning att misskötsamhet och avvikelser från verkställighetsplanen så långt som möjligt bör hanteras inom ramen för påföljden, t.ex. genom ändringar i verkställighetsplanen och upptrappningar av rörelsebegränsande inslag och ökat antal sammanträffanden med koordinatorn. Vid överträdelser av alkohol och drogförbud bör sådana reaktioner normalt vara tillräckliga. Undanröjande bör komma ifråga i sista hand, men kommer i vissa fall vara oundvikligt då de medel som står till buds in om ramen för påföljden har prövats eller bedömts verkningslösa. För att det ska vara möjligt att upprätthålla kraven som ställs i påföljden måste det finnas en adekvat reaktion vid misskötsamhet. Det finns annars en stor risk att påföljden brister i trovärdighet. Att påföljden är trovärdig är särskilt viktig med tanken på att den ska kunna utgöra en reaktion på mycket allvarlig brottslighet. Det finns därför skäl att överväga en utvidgning av möjligheten att döma ut en frihetsberövande påföljd vid allvarlig misskötsamhet eller betydande avvikelser från verkställighetsplanen. Det gäller framförallt när den dömde vägrar att rätta sig efter de rörelsebegränsande inslagen i påföljden.

Huvudmannaskap (avsnitt 8.6)

Åklagarmyndigheten förstår och delar i och för sig de överväganden som ligger till grund för förslaget att SiS ska vara huvudman för påföljden ungdomsövervakning. Som framgår av betänkandet har dock SiS själva pekat på att huvudmannaskapet kommer att medföra ett omfattande och resurskrävande uppbyggnadsarbete och detta är en uppfattning som Åklagarmyndigheten delar. Det kan således ifrågasättas om SiS inom den tid som vore önskvärd kommer att kunna arrangera verkställigheten av den nya påföljden.

Författningsförslag (avsnitt 1)

Förslag till lag om ändring i brottsbalken (avsnitt 1.1)

Utredaren föreslår en lagändring i 1 kap. 3 § brottsbalken (BrB) där ”överlämnande till särskild vård” i nuvarande lydelse föreslås ändras till ”de påföljder för unga lagöverträdare som anges i 32 kap”. Förslaget bygger bl.a. på Påföljdsutredningens förslag men då dessa inte har genomförts (jfr 31 kap. BrB) blir den föreslagna utformningen av 1 kap. 3 § BrB missvisande.

Den nya påföljden ungdomstillsyn föreslås införas i 32 kap. 2 a § BrB. Åklagarmyndigheten är av uppfattningen att paragrafen bör innehålla en hänvisning till att bestämmelser om verkställighet finns i socialtjänstlagen (jämför hänvisning till verkställighetslagen som finns sist i den föreslagna lydelsen i 32 kap. 3 a § BrB om ungdomsövervakning).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (avsnitt 12)

Enligt förslaget ska de nya påföljderna komma ifråga för brott begångna i tiden efter ikraftträdandet. Åklagarmyndigheten anser det bör övervägas att enligt övergångsbestämmelser göra de nya påföljderna tillämpliga även på brott begångna före ikraftträdandet. En sådan lösning valdes i samband med att påföljden ungdomstjänst infördes (se prop. 2005/06:165 s. 123 f.) och de skäl som då anfördes för att välja en retroaktiv tillämpning tycks vara applicerbara även i nuvarande fall.

Detta yttrande har fattats av riksåklagaren Anders Perklev efter föredragning av kammaråklagaren Sara Stolper. I den slutliga handläggningen av ärendet har också vice överåklagaren Peter Lundkvist deltagit.


Anders Perklev


Sara Stolper

Kopia till
Informationsavdelningen
Rättsavdelningen
Fria Sohrabi, verksledningen