

2017-08-21

Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

Remissvar Ds 2017:25, Nya ungdomspåföljder

Förslaget i korthet

Utredningen föreslår att två nya påföljder för unga lagöverträdare i ålder 15-17 år ska införas: Ungdomstillsyn respektive Ungdomsövervakning. Huvudsyftet är att täppa till luckor i påföljdssystemet för att undvika att döma unga till vuxenpåföljder (villkorlig dom och skyddstillsyn) eller höga bötesstraff (över 60 dagsböter). En viktig målsättning, men inte den primära, är också rehabilitering och minskade återfall i brott.

Påföljderna ska utdömas oberoende av den unges, eller målsmäns samtycke och vara tillräckligt ingripande med hänsyn till brottets allvar och den unges tidigare brottslighet. Straffvärdet står i förgrunden. I själva verkställigheten ska dock hänsyn tas till den unges situation och rehabiliterande inslag förekomma.

Ungdomstillsyn handlar om att den unge ska hålla kontakt med en stödperson och också delta i annan verksamhet. Dessa moment ska omfatta ca 5 timmar i veckan och pågå minst en och högst sex månader. Ungdomsövervakning är väsentligt mer ingripande och repressiv åtgärd som ska utdömas vid allvarligare brott när ungdomsvård, ungdomstjänst och ungdomstillsyn inte är en tillräckligt ingripande åtgärd. I vissa fall kan det också ersätta kortare tider i slutet ungdomsvård. Övervakningen ska innebära tydliga inskränkningar i den unges rörelsefrihet, och ha som utgångspunkt helgarrest. Utegångsförbudet ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel och pågå mellan 6-12 månader. SiS som ska vara huvudman för denna påföljd beräknar att kostnaden för myndigheten kommer att vara uppemot 100 miljoner kronor per år.

Institutionens synpunkter

Kriminologiska institutionen håller med om att barn som begår brott så långt som möjligt ska hållas utanför vuxenpåföljderna.

Den påföljd som framförallt är tänkt att ersätta frivårdspåföljderna är ungdomsövervakning och i huvudsak riktar vi kritiken mot införandet av denna påföljd. Vår kritik kan sammanfattas i tre punkter. För det första får straffvärdet stort företräde framför ett barnperspektiv. Mycket talar för att en stor del av de unga som döms till ungdomsövervakning tidigare skulle fått ungdomsvård eller ungdomstjänst varför det handlar om en omotiverad repressionsökning. För det andra är verkställigheten dyr, den innehåller många oklarheter och det finns uppenbara risker för att misskötsamhet kommer att leda till repressionsspiraler. För det tredje anser institutionen att det utifrån målsättningen att kriminalpolitiken ska vara kunskapsbaserad vore

rimligt att insatsernas effektivitet prövades innan de därefter eventuellt permanentades. Nedan går vi igenom dessa tre punkter.

Straffvärde får omotiverat företräde framför barnets bästa

Det finns i Sverige en stor samsyn, i linje med forskningsläget, om att frihetsberövande och repressiva påföljder mot barn ska undvikas så långt som det är möjligt eftersom straff som har sin utgångspunkt i övervakning, kontroll, avskräckning och disciplin försämrar barns livschanser utan att vara återfallsförebyggande (se t. ex forskningsöversikterna Koehler m. fl 2013, MacKenzie och Farrington 2015, samt resultat från det intressanta longitudinella Edinburghprojektet McAra och McVie 2010).

I dagsläget är det också mycket ovanligt att barn under 18 år döms till vuxenpåföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom, vilket enligt utredaren är de påföljder som ungdomsövervakning framförallt är tänkt att ersätta (se tabell 1). Det är heller inte så att behovet att ersätta dessa vuxenpåföljder skulle ha vuxit, utan snarare är det tydligt att domstolarna över tid valt bort dessa påföljder till förmån för ungdomsvård och ungdomstjänst. Av tabell 1 nedan framgår också att antalet unga som lagförs minskat påtagligt vilket är i linje med den välkända och påtagliga minskning som skett av ungdomsbrottsligheten (Estrada kommande, se också Brå 2017).

Givet denna utveckling förefaller behovet av en ny straffvärdesinriktad och mer repressiv påföljd tveksam. En påtaglig risk, utifrån ett barnperspektiv, är att fler unga som tidigare dömts till ungdomsvård kommer dömas till den mer straffvärdesinriktade påföljden ungdomsövervakning. I själva verket kan det bli så att tillflödet till denna nya påföljd snarare än att domineras av unga som tidigare fått vuxenpåföljder eller slutet ungdomsvård kommer domineras av unga som tidigare fått påföljder som innehållit större mått av hänsyn till barnets bästa. Denna process är välkänd inom kriminalpolitisk forskning och brukar benämnas netwidening (Cohen 1985). Denna risk utreds inte på något tydligt sätt vilket är en klar brist. Utredaren konstaterar dock att *"Förslaget om ungdomsövervakning kan i några fall förväntas medföra att slutet ungdomsvård kan undvikas och innebär då att den unge kan dömas till en mindre ingripande påföljd än enligt den nuvarande ordningen. I andra avseenden – och i fler fall – kommer dock förslagen innebära en repressionsökning"* (sid 128).

Kort sagt, varför barnperspektivet ska stå tillbaka trots att ungdomsbrottsligheten minskar, att domstolar i liten och dessutom i minskande utsträckning dömer unga till vuxenpåföljder, att repressiva åtgärder är skadliga och ineffektiva för att minska återfall och att insatserna därför knappast kommer påverka ungdomsbrottslighetens omfattning, är minst sagt omotiverat.

Tabell 1. Lagföringsbeslut efter huvudpåföljd och den lagförda personens ålder. 15–17-åringar respektive 18–20-åringar. År 1995–2015. Procent.

Påföljd	Lagförda ålder under respektive period							
	15–17-åringar				18–20-åringar			
	1995– 1999	2001– 2005	2007– 2011	2012– 2015	1995– 1999	2001– 2005	2007– 2011	2012– 2015
Åklagare								
Åtalsunderlåtelse	27,9	21,8	38,1	37,1	7,5	10,3	14,7	14,1
Strafföreläggande	39,3	38,6	21,7	19,8	40,6	37,3	34,0	34,4
Domstol								
Böter	16,1	17,0	11,6	12,7	18,1	17,9	19,8	24,7
Ungdomsvård*	13,4	19,2	10,5	14,4	1,8	2,3	1,4	1,3
Ungdomstjänst**			16,7	14,7			2,3	1,5
Skyddstillsyn/villkorlig dom	2,5	2,2	0,6	0,6	21,2	22,0	20,3	17,3
Frihetsberövande***	0,2	0,8	0,5	0,5	6,4	7,4	5,0	4,4
Övriga påföljder	0,5	0,4	0,2	0,2	4,3	2,8	2,5	2,3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Antal lagföringar/år</i>	<i>14993</i>	<i>12483</i>	<i>14297</i>	<i>9197</i>	<i>11216</i>	<i>10910</i>	<i>14024</i>	<i>11862</i>

* Till och med 2006 = Överlämnande till vård inom socialtjänsten. ** Som fristående påföljd. *** Till och med 1998 fängelse, från och med 1999 både fängelse och slutna ungdomsvård. Källa: Estrada (kommande)

Dyr och oklar verkställighet med risk för repressionsspiral pga misskötsamhet

Ungdomsövervakning kommer riktas mot unga som begått allvarligare brott och bestå av "helghemarrest" under kvällar i minst 6 månader. Enligt SiS kommer enbart deras merkostnader uppgå till 100 miljoner kronor per år. Det är mycket oklart hur många unga som kommer dömas till denna påföljd men utredningen nämner att det kan handla om ca 250 stycken per år. Detta innebär att bara SiS omkostnader uppgår till 400 000kr per ungdom och år. Pengar som alltså går till upprätthålla en påföljd som i huvudsak ser till kontroll och övervakning snarare än barnets bästa.

Från forskning vet vi att dessa unga inte sällan har problematiska levnadsförhållanden, att de lever i socialt utsatta samhällen/områden och att många av deras kamrater har liknande problem. För de unga som lever i ett trångbott och socialt stökigt hem är detta givetvis extra

problematiskt. Enligt utredningen skall dock det vara möjligt att ersätta hemarrest med förbud att vistas på vissa geografiska platser. Hur en bedömning av olämplig hemmiljö ska operationaliseras och hur därmed rättssäkerhet och likställighet ska gälla är inte alls klart.

Vidare är det oklart hur geografiska platser ska avgränsas, inte minst när den unge bor i ett mindre samhälle. Givetvis kommer det svårligen gå att förhindra att den unge träffar kamrater, givet att kamratgruppen kan välja platser där förbudet inte gäller. Det är slutligen lätt att inse att de ungdomar det här handlar om, som alltså i många fall får ett frihetsinskränkande straff mot sitt samtycke istället för ungdomsvård, kommer lockas att bryta mot helgarresten. Att unga svarar med trots mot myndighetsinsatser de inte samtycker till är en lika välkänd som mänsklig reaktion (se t ex Sherman 1993; Pettersson 2017). Enligt utredningen ska den unge ”på olika sätt motiveras att medverka till verkställigheten och fullfölja planen” men kontrollen ska också ”trappas upp”. Det understryks att det är ”viktigt för påföljdens trovärdighet att en misskötsamhet/avvikelse alltid följs av en snabb, konsekvent och tydlig reaktion” (s. 116). Vid mer allvarlig misskötsamhet sker ett undanröjande av påföljden vilket i förlängningen rimligen då kan innebära en frihetsberövande påföljd.

Det finns därmed en uppenbar risk att misskötsamhet, som alltså inte består av att den unge begår nya brott utan kanske bara lämnar hemmet för att träffa vänner, vid upptäckt kommer att sätta igång en repressionsspiral. Mer kontroll från myndigheterna möts med förnyad trots och misskötsamhet (se Pettersson 2017).

Försöksverksamhet vore rimlig då kriminalpolitik som riktas mot barn bör utgå från evidens

Utredningen hade att bedöma om påföljderna skulle införas som försöksverksamhet. Tanken vore här att, precis som det gjordes vid exempelvis införandet av samhällstjänst (eller för den delen införandet av skolbetyg i yngre åldrar), skapa en situation där konsekvenserna av påföljderna är möjliga att utvärdera. Detta tillbakavisas dock av utredaren på svaga grunder. Enligt utredaren är det ”främst resursskäl som talar för en försöksverksamhet” (s. 128), och det som talar mot är principiella juridiska skäl som säger att samma påföljd ska utdömas för samma brott. Dessa två argument är i sig talande för utredarens betoning av ett juridiskt och myndighetscentrerat perspektiv snarare än ett barnperspektiv.

Kriminologiska institutionen menar istället att påföljdernas legitimitet utifrån såväl ett kunskapsbaserat kriminalpolitiskt, som ett mer renodlat barnperspektiv, står och faller med att de jämfört med andra alternativa påföljder visar sig minska återfall och öka socialt utsatta barns välmående. Vi anser att det borde vara en självklarhet att införandet av nya repressiva åtgärder, i synnerhet när de riktas mot barn, utvärderas innan de permanentas.

Skulle det efter en kvalificerad utvärdering av försöksverksamheten visa sig att påföljderna inte leder till net-widening, att implementeringen fungerar väl, att misskötsamhet inte sätter igång avvikelse-kontrollspiraler och framför allt att åtgärderna verkligen leder till målsättningen om

rehabilitering och mindre återfall i brott, så välkomnar vi att de permanentas. Men om evidensen pekar i annan riktning är det rimligt att straffvärdesprincipen får stå tillbaka för det som är bäst för de unga som begår brott, i enlighet med barnkonventionen och principen om en kunskapsbaserad kriminalpolitik.

Remissvaret har sammanställts av professor Felipe Estrada.

Beslut om detta remissvar har fattats av styrelsen för Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet den 13 september 2017.

Tove Pettersson, prefekt

Referenser

Brå (2017). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Brå rapport 2017:5.

Cohen, S. (1985). *Visions of social control: Crime, punishment and classification*. Cambridge: Polity Press.

Estrada, F (kommande): Ungdomar och kriminalitet. Kap 37 i Johansson, T. & Sorbring, E. (Eds.). (2018). *Barn- och ungdomsvetenskap: Grundläggande perspektiv*. Liber förlag.

Koehler, J. A., Lösel, F., Akoensi, T. D., & Humphreys, D. K. (2013). A systematic review and meta-analysis on the effects of young offender treatment programs in Europe. *Journal of Experimental Criminology*, 9(1), 19-43.

McAra, L., & McVie, S. (2010). Youth crime and justice: Key messages from the Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime. *Criminology & Criminal Justice*, 10(2), 179-209.

MacKenzie, D. L., & Farrington, D. P. (2015). Preventing future offending of delinquents and offenders: what have we learned from experiments and meta-analyses? *Journal of Experimental Criminology*, 11(4), 565-595.

Pettersson, T. (2017). *Young offenders and open custody*. London: Routledge

Sherman, L. W. (1993). Defiance, deterrence, and irrelevance: A theory of the criminal sanction. *Journal of research in Crime and Delinquency*, 30(4), 445-473.

