

Påföljdssystemet för unga lagöverträdare

BRÅ-rapport 2000:7

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post fritzes.order@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
E-post: info@bra.se

BRÅ på Internet: www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31617-X

Omslag: Mira Bildarkiv

Tryck: Tierps tryckeri, Tierp 2000

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	9
Syfte och material	10
Den registrerade ungdomsbrottsligheten åren 1980-1998	11
Rättsväsendets handläggning av ungdomsärenden	15
Förhör med unga lagöverträdare	16
Beslut i åtalsfrågan och möjligheten till åtalsunderlåtelse	17
Vilka lagförs på vilket sätt?	19
Domstolarnas påföljdsval	24
Handläggningstiden.....	26
Effekter av reformerna år 1988 och år 1995	29
Skärpningar i institutet åtalsunderlåtelse.....	29
Kortare handläggningstid.....	35
Ökad samverkan med vårdnadshavare och socialtjänst.....	35
Effekter på domstolarnas beslut	35
Referenser	41
English summary	43

Förord

Samhällets reaktioner på ungdomars brottslighet måste vara tydliga och konsekventa. Det är viktigt att handläggningen av ungdomsärenden inte bara involverar de rättsvårdande myndigheterna, utan även den unges vårdnadshavare och sociala myndigheter.

De flesta ungdomar som lagförs för brott återkommer inte i lagföringsstatistiken. Dessvärre finns det dock ungdomar som återkommande gör sig kända för brott. Hur påföljdssystemet ska vara utformat för att hantera båda dessa grupper är en komplicerad fråga. Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) reglerar hur samhället ska reagera på ungdomars brottslighet. Denna lag har återkommande varit föremål för reformer och fortfarande söker vi efter det optimala systemet att bemöta ungdomars brottslighet.

I denna rapport beskrivs hur påföljdssystemet har utvecklats under 1980- och 1990-talen. I rapporten analyseras vilka effekter reformer i LUL har haft när det gäller valet av påföljd för ungdomar i åldern 15-17 år.

Författare till rapporten är Sven Granath och Peter Lindström, båda verksamma vid BRÅ.

Stockholm i mars 2000

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Sammanfattning

Ett återkommande kriminalpolitiskt debattämne är hur samhället ska reagera på ungdomars brottslighet. I vilken utsträckning bör exempelvis påföljdssystemet vara detsamma som för vuxna?

Möjligheten att leda bort unga lagöverträdare från rättsprocessen, exempelvis genom åtalsunderlåtelse, har traditionellt varit större för ungdomar än för vuxna.

Hur samhället ska reagera på ungdomars brottslighet finns sedan år 1965 reglerat framför allt i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Denna lag har under de senaste två decennierna varit föremål för reformer. Dessa har bland annat syftat till att göra påföljdssystemet för unga lagöverträdare mer likt det som gäller för vuxna.

Vilka är effekterna av reformer i påföljdssystemet för unga lagöverträdare?

Syftet med denna rapport är att beskriva påföljdssystemets utveckling under de senaste två decennierna och då särskilt belysa effekter av reformer i LUL. Framför allt studeras konsekvenser av ändringar i institutet åtalsunderlåtelse närmare. I rapporten beskrivs också hur polis och åklagare rent allmänt handlägger ungdomsärenden, hur vanligt det är att ungdomar ställs inför rätta och vilka påföljder rätten beslutar om. Med ungdomar avses i denna rapport personer 15-17 år.

Undersökningsmaterialet utgörs av samtliga lagföringar av unga lagöverträdare under perioden 1980-1998. Med lagföring menas att en person, som ansvarig för brott, dömts i domstol, godkänt strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. De två senare lagföringstyperna innebär att en åklagare avslutar ärendet genom att antingen utfärda böter för brottet (strafföreläggande) eller registrera den unge som skyldig till brottet utan att vidta några andra straffrättsliga åtgärder (åtalsunderlåtelse). För att beskriva handläggningen hos polis och åklagare har samtliga avslutande förundersökningar avseende ungdomar för åren 1993 och 1998 samlats in från fyra utvalda orter (Uppsala, Karlstad, Norrköping och Malmö).

År 1988 infördes krav på skötsamhet för den som meddelas åtalsunderlåtelse. Detta har inneburit att antalet och andelen åtalsunderlåtelser meddelade ungdomar minskat under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet, både för ungdomar med och ungdomar utan tidigare registrerad brottslighet. Minskningen är dock störst för dem med tidigare brottslighet. År 1987 lagfördes närmare hälften av alla ungdomar genom åtalsunderlåtelse. År 1994 är motsvarande andelar 30 procent för de ej tidigare lagförda och 25 procent för dem med tidigare registrerad brottslighet.

År 1995 genomfördes ytterligare skärpningar i institutet åtalsunderlåtelse. I LUL infördes en bestämmelse om att åtalsunderlåtelse som regel inte bör meddelas ungdomar som återfaller i brott. Som en konsekvens av detta minskar antalet och andelen åtalsunderlåtelser ytterligare från och med år 1995 för de ungdomar som tidigare gjort sig kända för brott. År 1998 sker endast 20 procent av lagföringarna genom åtalsunderlåtelse för dem med tidigare registrerad brottslighet.

Reformen i LUL år 1995 innebar även ökade krav på skyndsamhet i handläggningen av ungdomsärenden samt bestämmelser om att vårdnadshavare och socialtjänst skulle kallas att närvara vid förhör med den unge. Undersökningsmaterialet visar att handläggningstiderna för ungdomsärenden minskat från i genomsnitt 40 dagar år 1993 till 25 dagar år 1998, till stor del som en följd av de ändrade bestämmelserna. Undersökningsmaterialet visar även att det blivit vanligare att vårdnadshavare och socialtjänst medverkar vid förhör med den unge.

Den minskade andelen åtalsunderlåtelser för ungdomar i och med reformerna år 1988 och år 1995 gäller de flesta vanliga typer av ungdomsbrott: Snatterier, andra stölder, skadegörelser, biltillgrepp och misshandel. För merparten av brottskategorierna innebär minskningen att andelarna åtal ökar. Antalet brottmål i domstol med ungdomar ökar därför från omkring 2 300 år 1985 till omkring 4 500 år 1998. För vissa brottstyper (exempelvis snatterier och skadegörelser) innebär dock minskningen i åtalsunderlåtelser främst en ökning i andelen strafförelägganden. Utvecklingen mot färre åtalsunderlåtelser och fler åtal och strafförelägganden gäller oavsett om ungdomarna är pojkar eller flickor, svenskfödda eller invandrare.

De vanligaste påföljderna för de ungdomar som åtalas och lagförs genom dom är dagsböter och överlämnande till vård inom socialtjänsten. Antalet domstolsbeslut om överlämnande till vård inom socialtjänsten har ökat kraftigt under 1990-talet. Detta är delvis en följd av den minskade användningen av institutet åtalsunderlåtelse och därigenom fler ungdomsmål dragna inför domstol. De ungdomar som i ökande utsträckning åtalas och av domstol överlämnas till socialtjänsten, är sannolikt till stor del ungdomar som redan tidigare är kända av socialtjänsten. Som en konsekvens av ändringarna i LUL slussas alltså fler ungdomar till socialtjänsten via domstol. Man kan anta att en betydande del av dessa tidigare hamnade direkt hos socialtjänsten efter att polis eller åklagare avslutat ärenden. Det har inte legat inom ramen för denna utredning att studera hur socialtjänsten hanterat fallen, vilka insatser som gjorts och med vilken kvalitet. Det måste ses som angeläget att en sådan studie genomförs.

Att andelen lagföringar genom dom ökat och andelen genom åtalsunderlåtelse minskat, kan avslutningsvis inte bara förklaras av förändringarna i LUL. Av betydelse är också att fler ungdomar misstänks för brott mot person (framför allt misshandel och olaga hot. För dessa brott har åtalsfrekvensen alltid varit hög. Troligen speglar den ökade andelen åtal också en generell attitydförändring mot ungdomsbrottslighet.

Inledning

Brott som begås av barn och ungdomar väcker ofta starka känslor. I den allmänna och politiska debatten rubriceras ungdomsbrottsligheten återkommande som ett samhällsproblem. En central fråga är hur samhället bör reagera på ungdomars brottslighet. Vilka åtgärder bör vidtas när en ung människa har begått ett brott? Vilken instans ska besluta om dessa?

Vissa forskare menar att pendlingar mellan olika kriminalpolitiska strategier – straff eller behandling – märks särskilt tydligt just när det gäller synen på ungdomars brottslighet (Svensson, 1998).

Särskild lag om unga lagöverträdare – LUL

När en person fyllt femton år är denne enligt svensk lag straffmyndig. Påföljdssystemet ser dock något annorlunda ut för unga lagöverträdare än för vuxna. Sedan år 1965 finns en särskild lag som gäller då unga personer misstänks för brott – lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). I LUL finns bland annat bestämmelser som anger hur polisens och åklagarens förundersökning ska handläggas, när ungdomar får häktas och vad som gäller vid rättegång. I LUL finns också bestämmelser som anger när åklagaren kan underlåta att väcka åtal. Generellt har åklagare större möjlighet att frånga skyldigheten att väcka åtal mot ungdomar än mot vuxna. LUL gäller i första hand ungdomar i åldrarna 15-17 år. Vissa bestämmelser gäller dock även ungdomar i åldrarna 18-20 år.

Lagen om unga lagöverträdare har med jämna mellanrum varit föremål för reformer. Bland förändringarna de senaste tjugo åren finns två som särskilt bör uppmärksammas.

Den första är reformen från år 1988. Den innebar bland annat krav på sköt-samhet för den som meddelas åtalsunderlåtelse och att åklagaren vid handläggningen av ungdomsärenden i större utsträckning ska inhämta yttrande från socialnämnden (prop. 1987/88:135).

Den andra reformen genomfördes år 1995. Den innebar bland annat ökade krav på skyndsamhet i handläggningen, att åtalsunderlåtelse som regel inte borde meddelas ungdomar som tidigare gjort sig skyldiga till brott och att vårdnadshavare och socialtjänst i ökad utsträckning skulle närvara vid förhör med den unge (prop. 1994/95:12).

Mer ingripande reaktioner från samhällets sida

Såväl 1988 års som 1995 års ungdomsmålsreform kan sägas stipulera mer ingripande reaktioner från samhället mot ungdomar som misstänks för brott. I förarbetena till reformerna uttalas att detta är behövligt.

År 1999 genomfördes ytterligare ändringar i påföljdsystemet för unga lagöverträdare. Bland annat infördes de nya påföljderna slutna ungdomsvård och ungdomstjänst.

Slutna ungdomsvård ska till stor del ersätta fängelsestraff för ungdomar. Ungdomstjänst sker inom ramen för vård inom socialtjänsten. Domstolen föreskriver då särskilt ungdomstjänst för den unge vid ett beslut om överlämnande till socialtjänsten. Vidare ska från och med år 1999 domstolen alltid vid sådana beslut föreskriva att den unge ska genomgå viss vård eller åtgärd (prop. 1997/98:96).

Syfte och material

Syftet med denna rapport är att beskriva påföljdssystemets utveckling under de senaste två decennierna och då särskilt belysa effekterna av reformer i LUL. Framför allt studeras konsekvenser av ändringar i institutet åtalsunderlåtelse. Frågeställningarna rör vilka effekter reformerna haft på åklagarnas val av lagföringstyp och på domstolarnas påföljdsval. I rapporten beskrivs också hur polis och åklagare handlägger ungdomsärenden, hur vanligt det är att ungdomar ställs inför rätta och vilka påföljder rätten beslutar om. Med ungdomar avses personer i åldern 15-17 år.

I undersökningen används uppgifter ur den officiella lagföringsstatistiken. Samtliga lagföringar för unga lagöverträdare under perioden 1980-1998 har bearbetats. För att närmare kunna beskriva handläggningen av ungdomsärenden har vidare samtliga förundersökningar där åklagare fattat beslut åren 1993 och 1998 samlats in från fyra orter (Uppsala, Karlstad, Norrköping och Malmö). Valet av orter har gjorts för att få spridning i storlek och geografi.

I rapportens första kapitel ges en allmän redogörelse för hur handläggningen av ungdomsärenden går till. Tillämpningen av olika lagföringssätt och domstolspåföljder analyseras. I det andra kapitlet analyseras effekterna av ändringarna i LUL. Det diskuteras här även andra omständigheter som kan ha inverkat på påföljdssystemets utveckling.

Den registrerade ungdomsbrottsligheten åren 1980-1998

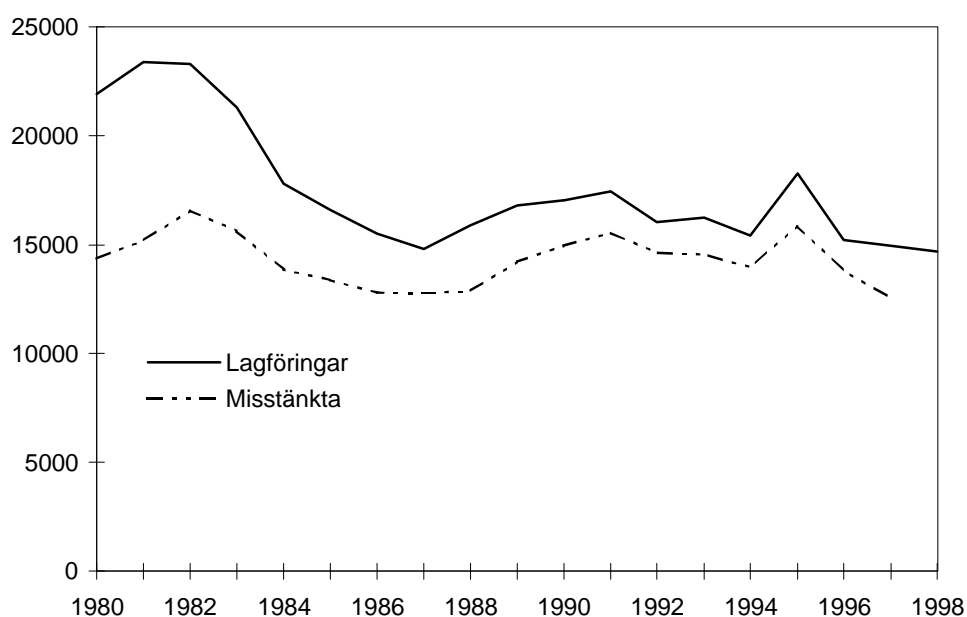
Det har livligt diskuterats huruvida ungdomsbrottsligheten i Sverige minskar, ökar eller ligger på en konstant nivå. Vissa forskare hävdar att den ökning som skett efter andra världskriget avtagit från mitten av 1970-talet (Estrada, 1997; Tham, 1992). Andra menar att det även efter mitten av 1970-talet skett en tydlig ökning av ungdomsbrottsligheten (Ahlberg, 1992; Knutsson, 1993). Hur statistik över brott och brottslingar ska tolkas finns det inget givet svar på.

För påföljdssystemet och dess utveckling är i första hand den registrerade ungdomsbrottsligheten intressant.

Den registrerade ungdomsbrottsligheten har inte ökat

Med den registrerade ungdomsbrottsligheten avses den brottslighet som ungdomar misstänks och lagförs för. Den officiella kriminalstatistiken visar att denna brottslighet sammantaget inte ökat de senaste 15-20 åren.

År 1980 misstänktes omkring 14 000 ungdomar för brott. Det motsvarar cirka fyra procent av den totala befolkningen samma år i den åldern. År 1990 misstänktes omkring 15 000 ungdomar och år 1997 omkring 13 000, vilket också motsvarar cirka fyra procent. Antalet lagföringar av ungdomar minskar mellan åren 1980 och 1985, för att sedan dess ligga på en konstant nivå (se figur 1). Att kurvan över lagföringar hela tiden ligger högre än den över misstänkta beror på att en del av de misstänkta ungdomarna lagförs flera gånger under samma år.



Figur 1. Antalet ungdomar 15-17 år misstänkta för brott samt antalet lagföringar av ungdomar 15-17 år. 1980-1998.

Tillgreppsbrott såsom snatterier, bilstölder, inbrott och andra stölder, utgjorde under hela perioden mer än hälften av de brott som ungdomar registrerats för. Andra vanliga brott, som ungdomarna misstänktes och lagfördes för, var misshandel av normalgraden, skadegörelse och trafikbrott. Allvarigare brott såsom mord/dråp, grov misshandel, sexualbrott, grov stöld eller rån utgjorde såväl år 1980 som år 1998 mindre än fem procent av ungdomars totala registrerade brottlighet. För samtliga lagförda personer ligger andelen allvarigare brott på omkring tre procent år 1998.

I tabell 1 redovisas några vanliga brottskategorier och de andelar av ungdomars samtliga lagföringar dessa utgör perioden 1980-1998.

Tabell 1. Andelar (i procent) av ungdomars lagföringar som i någon lagföringspunkt avser respektive typ av brott samt totalt antal lagföringar. 1980-1998

Lagföringar avseende	År			
	1980	1986	1992	1998
Misshandel	3	5	7	12
Olaga hot	1	1	2	3
Skadegörelse	6	7	9	8
Snatteri	7	19	16	32
Stöld	24	21	17	17
Fordonsstöld ¹	10	8	8	6
Trafikbrott	31	24	26	11
Totalt antal lagföringar	21 930	15 528	16 047	14 672

Andelen ungdomar som registerats för misshandel och olaga hot ökar under perioden. Det framgår av statistiken både över misstänkta och över lagförda. År 1980 avsåg fyra procent av alla lagföringar misshandel eller olaga hot. År 1998 var motsvarande siffra 15 procent. Samtidigt ökade även andelen lagföringar för snatterier (från 7 procent år 1980 till omkring 32 procent år 1998), medan andelen bilstölder, andra stölder och trafikbrott minskade.

En liknande utveckling, det vill säga lägre andelar trafikbrott men högre andelar misshandelsbrott, har även visats i studier som jämför ungdomars självrapporterade brottslighet (Ward, 1998). Även när det gäller lagföringar som avser allvarliga brott kan konstateras att det de senaste två decennierna skett en förskjutning, från tillgreppsbrott till brott mot person.

Rättsväsendet tycks sammanfattningsvis alltså inte ha konfronterats med ett ökande antal ungdomsbrottslingar de senaste 15-20 åren. Inte heller med sammantaget fler ungdomsbrott av allvarligare slag.

I såväl den grövre som den mer vardagliga ungdomsbrottsligheten, har dock en förskjutning skett mot fler misshandels- och hotbrott. Samtidigt har färre trafikbrott och fordonsrelaterade tillgreppsbrott registrerats. Den registrerade snatteribrottsligheten ökade under samma period. Detta gör i sin tur att andelen tillgreppsbrott sammantaget legat på en tämligen konstant nivå.

¹ Med fordonsstöld avses brott som juridiskt betecknas "tillgrepp av motordrivet forskaffningsmedel".

Rättsväsendets handläggning av ungdomsärenden

Från det att ett brott kommer till polisens kännedom till det att någon kan ställas till svars för brottet i domstol, finns en lång kedja av händelser. Ett spningsuppslag eller en misstänkt person måste som regel finnas för att förundersökning ska kunna inledas. Vittnen och misstänkta ska förhöras. Bevis ska säkras. En åklagare ska sedan besluta om åtal ska väckas. Tingsrätten ska i sin tur ta upp ärendet till huvudförhandling.

Speciella bestämmelser – skyndsamhet

I princip ser rättskedjan likadan ut oavsett det är ungdomar eller vuxna som misstänkts för brott. För ungdomar gäller emellertid redan från första förhör vissa speciella bestämmelser för handläggningen. Bland annat ska ärendet handläggas skyndsamt, så att tiden mellan brott och reaktion blir så kort som möjligt (4, 29 §§ LUL). Vidare ska socialtjänsten och den unges vårdnadshavare på olika sätt medverka i såväl förundersöknings- som lagföringsprocessen. Exempelvis ska vårdnadshavare och företrädare för socialtjänsten kallas att närvara vid förhör med den unge. Handläggningstiden för förundersökningen startar formellt då den unge delges misstanke om brott. Detta sker vanligtvis vid det första förhöret.

För att få en bild av hur förundersökningar mot ungdomarna handläggs, exempelvis vilka som finns närvarande vid förhör och hur långa handläggningstiderna varit, har samtliga förundersökningsprotokoll där åklagare fattat beslut i ungdomsärenden hos polisen i Malmö, Uppsala, Norrköping och Karlstad år 1993 respektive år 1998 samlats in. Valet av orter har gjorts för att få spridning i storlek och geografi. Förundersökningarna har sedan på personnivå länkats samman med brottsutredningsstatistik hos BRÅ och tidigare hos Statistiska Centralbyrån (SCB). Detta bland annat för att se när åklagaren fattat beslut i åtalsfrågan. Totalt rör det sig om omkring 1 650 ärenden år 1993 och omkring 1 700 ärenden år 1998.

Ärendena fördelar sig tämligen jämt på 15-, 16-, respektive 17-åringar. Snatteri var den vanligaste enskilda brottstypen de båda åren. Andelen snatteribrott ökade samtidigt (från 21 till 34 procent). I tabell 2 redovisas några andra bastal för materialet. Detta material ger möjligheter att utvärdera vissa effekter av reformen år 1995 (för en kompletterande analys av materialet, se SOU 1999:108, bilaga 7, samt Apropå nr 4-5 1999).

Tabell 2. Ungdomsärenden i Malmö, Uppsala, Norrköping och Karlstad år 1993 respektive år 1998. Antal ungdomar, andel (i procent) ungdomar som förekommer i fler än ett (1) ärende, samt andel pojkar och flickor.

År	Antal ungdomar	Andel ungdomar som förekommer i fler än ett ärende	Andel pojkar	Andel flickor
1993	1 375	25	81	19
1998	1 471	14	75	25

Förhör med unga lagöverträdare

Förhör med misstänkta, eventuella målsägande och vittnen är en central del av förundersökningen. Förhöret med misstänkta ungdomar sker, liksom för vuxna lagöverträdare, oftast på polishuset. Ibland, när det är fråga om mindre allvarliga brott som snatterier eller missbruk av urkund², kan dock förhöret ske per telefon. När det gäller butiksnatterier händer det även att polisen åker ut till den aktuella butiken och förhör den unge där.

Vårdnadshavare och socialtjänst närvarande

I drygt en tredjedel av förundersökningarna från de fyra orterna var vårdnadshavare närvarande vid förhör med den unge. Socialtjänsten var närvarande vid förhör i omkring tolv procent av fallen. Föräldrarna och socialtjänsten var oftast närvarande vid förundersökningar rörande snatteri och skadegörelse, men var mer sällan representerade vid förhör avseende allvarliga brott som grov misshandel, sexualbrott eller rån.

Föräldrarnas närvarofrekvens sjönk också med det antal gånger den unge varit föremål för förundersökning. När ungdomar för första gången blev föremål för förundersökning, fanns föräldrarna närvarande vid förhör i omkring 40 procent av fallen. Motsvarande siffra för de ungdomar som förekom för tredje eller fjärde gången var omkring 15 procent.

Socialtjänstens närvaro sjönk däremot inte med det antal gånger den unge varit föremål för förundersökning. Enligt materialet var socialtjänsten sammantaget närvarande vid förhör lika ofta vare sig den unge förekom för första gången eller för tredje eller fjärde gången.

² När ungdomar 15-17 år misstänks för brottet missbruk av urkund handlar det som regel om att de försökt ta sig in på disco eller liknande med någon annans legitimation.

Erkännanden av brott

De flesta (omkring 70 procent) av ungdomarna erkänner brott i förhören under förundersökningen. Andelen erkännanden varierade dock mellan olika brottstyper.

Generellt är andelen erkännanden mycket hög (80-90 procent) för snatteri, brott mot knivlagen och ringa narkotikabrott. För dessa brott är som regel bevisningen tämligen stark. Över hälften av ungdomarna i materialet erkände också skadegörelse eller vanlig stöld.

Vid brott som misshandel, olaga hot, bilstöld eller rån nekade däremot hälften eller mer än hälften av ungdomarna. De ungdomar som återkommande är föremål för förundersökning nekar oftare till brott än de som för första gången konfronteras med polisen, även om brottstypen är densamma.

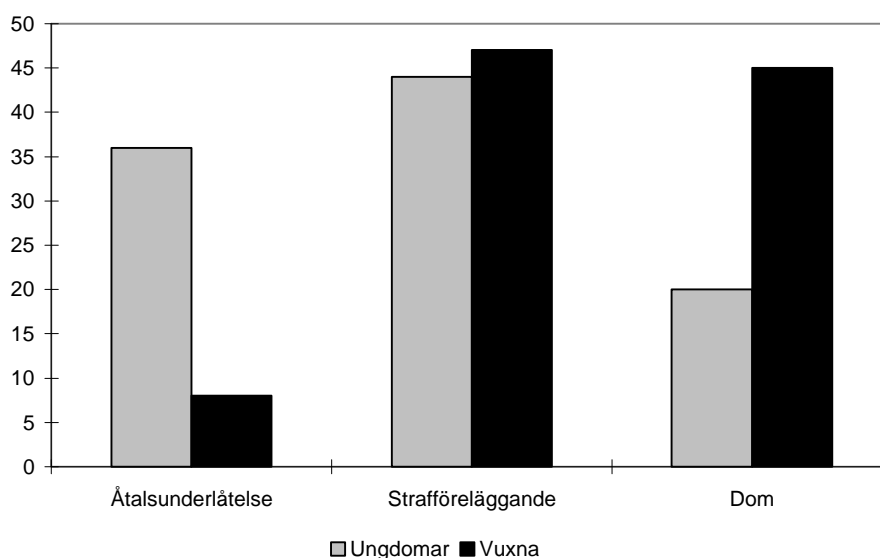
Av de ungdomar som för första gången blev föremål för förundersökning erkände sammantaget omkring 75 procent brott. Av de ungdomar som förekom i flera förundersökningar under året erkände däremot knappt hälften brott.

Beslut i åtalsfrågan och möjligheten till åtalsunderlåtelse

När förundersökningen är avslutad ska en åklagare fatta beslut. Åklagaren kan då besluta att ärendet ska läggas ned, eller att den unge ska lagföras som skyldig till brottet eller brotten. Vid beslut om lagföring kan denna kan ske på tre sätt.

För det första kan åklagaren väcka *åtal* och föra ärendet vidare till domstol. Där får rätten pröva den unges skuld och fatta beslut om påföljd. För det andra kan åklagaren utfärda *strafföreläggande*. Åklagaren utdömer då böter för brottet motsvarande dem som en domstol kan antas utdöma, men utan att ärendet går vidare till rättegång. Detta förfarande måste godkännas av den misstänkte. För det tredje kan åklagaren meddela *åtalsunderlåtelse*. Det innebär att den misstänkte finnes skyldig och lagförs, men att åklagaren varken låter ärendet gå vidare till domstol eller utfärdar böter själv. Åtalsunderlåtelse liksom strafföreläggande bygger på att den misstänkte erkänner brott. Om en åklagare meddelar åtalsunderlåtelse till en ung lagöverträdare, finns numera ofta även vårdnadshavare närvarande.

Det är betydligt vanligare att ungdomar lagförs genom åtalsunderlåtelse än att vuxna gör det. En genomgång av samtliga lagföringar under perioden 1980-1998 visar att i genomsnitt mer än en tredjedel av ungdomars lagföringar skedde genom åtalsunderlåtelse. Motsvarande siffra för de vuxna lagöverträdarna är mindre än tio procent (se figur 2).



Figur 2. Andelen (i procent) av unga (15-17 år) respektive vuxna lagöverträdare som lagförs genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och dom. Genomsnitt för åren 1980-1998.

Grundtankar i lagen

En av grundtankarna i lagen om unga lagöverträdare när den infördes år 1965, var att ”straff ska ersättas med andra reaktionsformer, som är bättre ägnade att tillrättaföra den unge lagöverträdaren” (prop. 1964:10). Ett återkommande tema i reformarbetet av det svenska påföljdssystemet för unga lagöverträdare har varit att domstolsprocessen kan tänkas ha direkt skadlig inverkan på den unge (se prop. 1971:100; SOU 1993:35).

Ett sätt att hålla den unge lagöverträdaren borta från domstolsprocessen – men ändå lagföra honom – var att i lagen om unga lagöverträdare lämna stort utrymme för just institutet åtalsunderlåtelse. Redan i första paragrafen i LUL (fr.o.m. år 1995 sjuttonde paragrafen) stadgas att ”åtalunderlåtelse får... beslutas, om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande”. Vidare ägnas i första paragrafen stort utrymme åt exempel på vård och andra åtgärder som den unge kan vara föremål för och som kan ligga till grund för en åtalsunderlåtelse.

Systemet att i hög utsträckning lagföra ungdomar på annat sätt en genom domstolsprocess är inte unikt för Sverige. I den engelska litteraturen kallas sådana avledningssystem för ”diversion”, vilket innebär att unga lagöverträdare systematiskt ska ledas bort – divergeras – från traditionella rättsprocesser och i stället bli föremål alternativa åtgärder inom eller utom systemet (se t.ex. Klein, 1976; Lab, 1988).

Vilka lagförs på vilket sätt?

I rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare är de olika lagförings sättens användning en central fråga. Vilka unga lagöverträdare lagförs genom åtalsunderlåtelse? Vilka lagförs genom strafföreläggande och vilka åtalas? Här redovisas andelen åtalsunderlåtelser, strafförelägganden och domar utifrån olika brottskategorier och den unges tidigare brottslighet, kön, ålder och svensk eller utländsk bakgrund.

Det görs även en viss genomgång av eventuella skillnader mellan olika områden. Analyserna under denna rubrik tar ingen hänsyn till förändringar över tid under 1980-1998, utan bygger på genomsnittliga siffror för perioden.

Brottstyp

Vissa typer av brott leder oftare till åtal än andra. Detta gäller för såväl unga lagöverträdare som för vuxna. Generellt blir brott mot person (exempelvis misshandel och olaga hot) betydligt oftare blir föremål för domstolsprövning än egendomsbrott såsom snatteri och andra stölder. Av snatterier går endast en mycket begränsad andel, omkring fyra procent, till domstol (se tabell 3).

Häri finns också en del av förklaringen till att en väsentlig andel av ungdomsmålen avslutas med åtalsunderlåtelse. Snatterier, stölder och skadegörelser utgör i genomsnitt närmare hälften av den brottslighet som ungdomar lagförs för. Misshandel och olaga hot bara utgör omkring 10-15 procent.

Tabell 3. Lagföringar av ungdomar 15-17 år. Andelar (i procent) av lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller dom, uppdelat på olika typer av huvudbrott. Genomsnitt för åren 1980-1998.

Ungdomars lagföringar avseende	Andel lagföringar som skett genom		
	Åtalsunder- låtelse	Strafföre- läggande	Dom
Misshandel (ej grov)	10	12	78
Olaga hot	30	3	67
Snatteri	64	32	4
Stöld	76	1	23
Fordonsstöld	71	1	27
Skadegörelse	28	25	45

Tidigare brottslighet

Det svenska påföljdssystemet är tänkt att fungera enligt en slags trappstegsmodell. Första gången en person gör sig känd för en viss brottslig handling ska

rättsväsendet reagera med ett visst mått av overseende. Andra gången ökar sannolikheten för en mer ingripande reaktion, och så vidare. Därför torde tidigare känd brottslighet ha betydelse när åklagarna väljer lagföringsätt för en ung lagöverträdare.

Lagen uttalar också att institutet åtalsunderlåtelse i första hand är tänkt att tillämpas för de unga lagöverträdare som inte tidigare befunnits skyldiga till brott. I tabell 4 redovisas andelen unga lagöverträdare som lagförs genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller dom, uppdelat efter tidigare registrerad brottslighet.

Tabell 4. Andelar (i procent) av ej tidigare lagförda ungdomars respektive tidigare lagförda ungdomars lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse (ÅU), strafföreläggande (SF) eller dom. Uppdelat på olika typer av huvudbrott. Genomsnitt för åren 1980-1998.

	Ej tidigare lagförda ungdomar				Tidigare lagförda ungdomar			
	ÅU	SF	Dom	Total	ÅU	SF	Dom	Total
Misshandel	12	15	73	100	10	8	82	100
Stöld	79	3	18	100	65	2	33	100
Snatteri	70	27	3	100	58	35	7	100
Fordonsstöld	73	2	25	100	63	1	36	100

Ungdomar som tidigare registrerats för brott lagförs i högre utsträckning genom dom och i lägre utsträckning genom åtalsunderlåtelse än de ungdomar som inte tidigare registerats för brott. Detta gäller även inom respektive brottskategori.

Av exempelvis de omkring 8 000 ungdomar utan tidigare belastning som någon gång under perioden 1980-1998 lagfördes för fordonsstöld, lagfördes 73 procent genom åtalsunderlåtelse. Av de omkring 10 000 ungdomar med tidigare belastning som någon gång under perioden lagfördes för fordonsstöld, lagfördes 63 procent genom åtalsunderlåtelse.

Skillnaderna i lagföringstyp mellan ungdomar med tidigare känd brottslighet respektive utan sådan, är genomgående mindre än mellan de olika brottstyperna. Såväl ungdomar med som utan tidigare belastning lagförs betydligt oftare genom dom om brottet är misshandel än om det är snatteri. Detta talar för att brottstypen är en mer central faktor i valet av lagföringstyp än vad den unge gärningsmannens tidigare belastning är.

Ålder

Årligen lagförs omkring 10 000 ungdomar i åldern 15-17 år. Av dessa är majoriteten 16 eller 17 år. Under den studerade perioden utgjorde 16- och 17-

åringar vardera i genomsnitt 40 procent av de lagförda ungdomarna. Antalet 15-åringar som lagförs ökar dock under 1990-talet.

År 1990 utgjorde 15-åringarna omkring 20 procent av samtliga lagförda ungdomar. År 1998 är motsvarande andel 30 procent. En förklaring till att antalet 15-åringar som lagförs ökar, kan vara att polisen under 1990-talet i allt lägre utsträckning använder institutet rapporteftergift vid butisksnatterier (Lindström, 1999).

15-, 16- respektive 17-åringarna lagförs som regel likvärdigt. Inga större skillnader framkommer om en jämförelse görs inom respektive brottskategori. Vid misshandelsbrott väljer åklagarna oftast att åtala, oavsett ålder. Vid snatterri- eller skadegörelseärenden väljs däremot oftast andra lagföringsformer, vare sig den unge är 15, 16 eller 17 år. För beslut i åtalsfrågan tycks alltså brottstypen vara mer central än den unges ålder. Vissa skillnader finns dock. 17-åringarna meddelas åtalsunderlåtelse något mer sällan vid såväl stöld som misshandel. Detta beror dock till viss del på att fler 17-åringar är tidigare lagförda för brott.

Kön

Majoriteten av de ungdomar som lagförs är pojkar. Andelen lagförda flickor ökar dock kontinuerligt under perioden 1980-1998. År 1980 utgjorde flickorna omkring 10 procent av alla lagförda ungdomar. År 1998 uppgick andelen flickor till 25 procent. Framför allt har antalet flickor lagförda för snatterier ökat.

Pojkar lagförs oftare i domstol än flickor. Flickorna lagförs istället oftare genom åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande.

Olika slags brott för pojkar och flickor

År 1998 skedde 41 procent av pojkarnas lagföringar i domstol mot 16 procent av flickornas. Generellt lagförs dock flickor och pojkar för olika slags brott. Flickorna lagförs i betydligt större utsträckning för snatterier och mindre ofta för misshandel, skadegörelse och bilstöld. Jämförs lagföringarna efter brottstyper försvinner stora delar av skillnaderna i valen av lagföringstyp. I tabell 5 redovisas andelen av pojkars respektive flickors lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller dom, uppdelat på olika brottskategorier.

Tabell 5. Andelar (i procent) av pojkar respektive flickor som lagförts genom åtalsunderlåtelse (ÅU), strafföreläggande (SF) respektive dom, uppdelat på olika typer av huvudbrott. Genomsnitt för åren 1980-1998.

	Flickor				Pojkar			
	ÅU	SF	Dom	Total	ÅU	SF	Dom	Total
Misshandel	21	17	62	100	10	11	79	100
Stöld	76	5	19	100	73	2	25	100
Snatteri	69	28	3	100	67	29	4	100
Skadegörelse	34	23	43	100	27	26	47	100

Såväl pojkar som flickor lagförs betydligt oftare i domstol när brottet är misshandel än när brottet är snatteri eller skadegörelse. Mönstret i fördelningen mellan lagföringstyperna tycks således i betydligt större utsträckning följa brottstyp än kön.

Vissa skillnader mellan lagföringstyper kvarstår dock mellan pojkar och flickor även inom respektive brottskategori. Under hela perioden lagfördes pojkarna något oftare genom dom och något mindre ofta genom åtalsunderlåtelse. Detta gällde för i princip samtliga av de vanligaste brottstyperna. Av exempelvis lagföringarna för stöld, skedde 25 procent för pojkarnas del genom dom men bara 19 procent för flickornas del. Skillnaderna minskar dock ytterligare om tidigare belastning hålls konstant.

Särbehandlas flickorna?

Om den kvarstående skillnaden beror på att åklagarna särbehandlar flickorna är en komplicerad fråga.

För heterogena brottskategorier som vanlig stöld och misshandel av normalgraden kan flickornas och pojkarnas brott se olika ut.

För snatterier är utrymmet för skillnader i själva brottet mindre. En genomgång av förundersökningmaterialet i de fyra orterna visar emellertid att flickorna erkänt sina snatterier något oftare än pojkarna (95 procent jämfört med 90 procent). Detta kan ha gett åklagarna något större utrymme att använda instituten åtalsunderlåtelse och strafföreläggande.

Svensk respektive utländsk bakgrund

Majoriteten av de lagförda ungdomarna är födda i Sverige. Under den studerade perioden ökar dock andelen utrikes födda bland de lagförda ungdomarna. Detta i takt med att andelen ungdomar med utländsk bakgrund ökar generellt i Sverige. Av hela Sveriges befolkning i åldrarna 15-17 år 1980 var fem procent

födda utomlands. År 1997 var närmare tio procent av befolkningen i åldersgruppen födda utomlands.

Bland de lagförda ungdomarna var andelen utrikes födda nio procent år 1980. Motsvarande andel år 1997 är 28 procent. Ungdomar födda utomlands benämns i denna rapport härfter som invandrarungdomar, medan ungdomar födda i Sverige benämns som svenska ungdomar.

Strukturen i den lagförda brottsligheten är på det hela taget lika mellan invandrarungdomarna och de svenska ungdomarna. Snatterier, vanliga stölder och skadegörelser dominerar, följt av misshandel av normalgraden. Sett över tid gäller också samma trend. Andelen lagföringar för misshandel ökade både för svenska ungdomar och invandrarungdomar, samtidigt som andelen bilstölder minskade i båda kategorierna.

Under hela perioden avsåg dock en något högre andel av invandrarungdomarnas lagföringar misshandel (från 6 procent år 1980 till 14 procent år 1998) jämfört med de svenska ungdomarnas (från 3 procent år 1980 till 11 procent år 1998).

Invandrarungdomar lagfördes genom dom något oftare än svenska ungdomar. Skillnaden minskade dock om lagföringarna delades upp på olika brotts typer. I tabell 6 redovisas andelen av svenska ungdomars respektive utländska ungdomars lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller dom, uppdelat på olika typer av brott.

Tabell 6. Andelar (i procent) av svenska respektive utländska ungdomar som lagförts genom åtalsunderlåtelse (ÅU), strafföreläggande (SF) respektive dom, uppdelat på olika typer av huvudbrott. Genomsnitt för åren 1980-1997.

	Svenskfödda ungdomar				Invandrarungdomar			
	ÅU	SF	Dom	Total	ÅU	SF	Dom	Total
Misshandel	11	12	77	100	8	11	81	100
Stöld	77	1	22	100	67	2	31	100
Snatteri	65	31	4	100	51	42	7	100
Fordonsstöld	72	1	27	100	63	2	35	100

Att åklagarna åtalade invandrarungdomar generellt sett något oftare, kan alltså till stor del förklaras av att invandrarungdomarnas ärenden oftare gäller brott som vanligen föranleder åtal.

Inom samtliga i tabell 6 redovisade brottskategorier kvarstår dock vissa skillnader i lagföringssätt mellan de svenska ungdomarna och invandrarungdomarna. Liksom i jämförelsen mellan pojkar och flickor, minskar emellertid skillnaderna ytterligare om tidigare belastning hålls konstant.

Samtidigt kan också brotten misshandel, stöld och fordonsstöld generellt sett något olika ut mellan svenska ungdomar och invandrarungdomar. Kanske är till exempel den misshandel som invandrarungdomarna lagförs för generellt något allvarligare än den som de svenska ungdomarna åtalas för, även om lag-

rummet fortfarande är detsamma (misshandel av normalgraden). Det skulle kunna förklara varför de senare åtalas något oftare.

Vid butikssnatteri visar förundersökningsmaterialet att de svenska ungdomarna erkände brott något oftare än invandrarungdomarna (94 procent jämfört med 85 procent). Detta kan vara ytterligare en förklaring till att invandrarungdomar åtalas oftare, eftersom åtalsunderlåtelse och strafföreläggande förutsätter erkännande. Även tidigare studier har kunnat förklara skillnader i påföljdsval mellan svenskar och invandrare med skillnader i typ av brott och benägenhet att erkänna dem (Nygren, 1998).

Utifrån denna redovisning bör man inte dra slutsatsen att systemet helt saknar element av diskriminering. Om invandrarungdomar behandlas annorlunda än svenska ungdomar är mycket svårt att säga. För detta krävs betydligt mer omfattande studier.

Geografisk placering

Hanterar rättsväsendet unga lagöverträdare lika över hela landet? Är exempelvis åklagarna mer benägna att åtala inom vissa områden än inom andra?

En genomgång av de beslut som finns i förundersökningarna från de fyra områdena visar att åklagarna i de olika orterna generellt fattat samma beslut i samma typer av ärenden. Inom samtliga områden valde åklagarna oftast att åtala om brottet var misshandel eller olaga hot, medan strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse är vanligast om brottet var snatteri eller skadegörelse.

Vissa variationer finns dock. Andelen ärenden som avslutas med åtalsunderlåtelse är lägre i Uppsala än i Malmö, även om hänsyn tas till brottstyp och den unges tidigare brottslighet. Vid snatterier var andelen åtalsunderlåtelser högre i Malmö än i samtliga tre övriga områden (30 procent jämfört med i genomsnitt 10 procent). I de andra områdena utfärdades istället oftare strafföreläggande för snatterier.

Domstolarnas påföljdsval

Om åklagaren väcker åtal, går ärendet vidare till domstol. Där får rätten pröva den unges skuld och fatta beslut om påföljd. Rätten kan också ogilla åklagarens åtal. Här redovisas vilka påföljderna blir för de ungdomar som lagförs i domstol. Bland annat undersöks hur aktuellt brott och eventuell tidigare belastning påverkar påföljdsvalen.

De vanligaste påföljderna för ungdomar är dagsböter eller överlämnande till vård inom socialtjänsten. I drygt hälften av alla ungdomsmål under den studerade perioden döms till dagsböter. I omkring en tredjedel av ungdomsmålen beslutas om överlämnande till vård inom socialtjänsten. Dessa fall har också ökat under 1990-talet, vilket redovisas i nästa kapitel.

Fängelsestraff är mycket ovanligt. Endast i omkring 0,7 procent av alla ungdomsmål i domstol beslutas om fängelsepåföljd. Till skyddstillsyn döms i omkring fyra procent av ungdomsmålen och till villkorlig dom i omkring fem procent.

Tidigare belastning

För de ungdomar som inte tidigare är lagförda är dagsböter den allra vanligaste påföljden. Även för dem som tidigare lagförts en eller två gånger är dagsböter vanligast, sett till hela perioden.

För dem som lagförts tre eller fler gånger tycks däremot dagsböter som påföljd vara relativt ovanlig och förekommer endast i omkring en fjärdedel av fallen. I tabell 7 redovisas huvudpåföljder för ungdomar som dömts i domstol, uppdelat på tidigare belastning hos de unga.

Tabell 7. Huvudpåföljder i procent vid domslut avseende ungdomar som ej tidigare varit lagförda, ungdomar som lagförts 1-2 ggr tidigare, 3-6 ggr tidigare respektive ungdomar som lagförts 7 eller fler gånger tidigare. Genomsnitt för åren 1980-1998.

Huvudpåföljd	Domslut avseende ungdomar som innan aktuellt domslut varit lagförda			
	0 ggr	1-2 ggr	3-6 ggr	7 eller fler ggr
Dagsböter	66	47	29	15
Fängelse	0,3	0,7	3	20
Skyddstillsyn	1,2	4	10	6
Vård inom socialtjänsten	20	35	45	40
Övriga påföljder	13	13	13	19

Sannolikheten för en mer ingripande påföljd såsom fängelse eller skyddstillsyn tycks tydligt öka med den unges tidigare belastning, medan sannolikheten för bötespåföljd minskar. Även andelen unga som döms till vård inom socialtjänsten är högre bland dem som före domen varit lagförda någon gång tidigare än bland debutanter. Denna påföljd är dock tämligen jämnt fördelad mellan olika kategorierna utifrån tidigare belastning.

Aktuellt brott

Dagsböter förekommer för de flesta vanliga typer av ungdomsbrott. I domar som avser såväl misshandel, snatteri som skadegörelse, är dagsböter påföljd i hälften eller mer än hälften av fallen (se tabell 8).

För stöld och bilstöld är dock dagsböter påföljd i en mindre del (20-30 procent) av domsluten. De som döms för dessa brott förefaller generellt sett ha fler tidigare lagföringar än exempelvis de som döms för misshandel.

Påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten utdöms liksom dagsböter för de flesta av de vanligare ungdomsbrotten: Misshandel, stölder och snatterier. Överlämnande till socialtjänsten är vanligt för alla tidigare lagförda ungdomar som hamnar i domstolen, vare sig de har lagförts en till två eller fler än sex gånger tidigare. Majoriteten av dem som överlämnas till vård inom socialtjänsten är dock tidigare lagförda – mellan en och fyra gånger. En relativt hög andel är också ungdomar som inte är äldre än 15 år.

För skyddstillsyn, som är en mer ingripande, men betydligt ovanligare påföljd, är den föregående brottsligheten till stor del densamma som vid domarna till överlämnande till vård inom socialtjänsten: Misshandelsbrott, stölder och bilstölder. Andelarna grov misshandel och rån är dock högre här än vid socialtjänstdomarna. De ungdomar som döms till skyddstillsyn har som regel också lagförts tre eller fler gånger tidigare.

Den lilla grupp ungdomar som döms till fängelse har uteslutande begått grova våldsbrott, rån eller svårt allmänfarliga brott. Oftast handlar det om ungdomar som fyllt 17 år och lagförts flertalet gånger tidigare.

Tabell 8. Domstolspåföljder (i procentandelar) för ungdomar som ej tidigare lagförts respektive ungdomar med en eller fler tidigare lagföringar, uppdelat på olika typer av huvudbrott som domsluten avser. Genomsnitt för åren 1980-1998. FÄ = fängelse; DA = dagsböter; VÅS = Vård inom socialtjänsten; ÖVR = övriga påföljder

	Ej tidigare lagförda ungdomar					Tidigare lagförda ungdomar				
	FÄ	DA	VÅS	ÖVR	Total	FÄ	DA	VÅS	ÖVR	Total
Misshandel	0,3	63	28	9	100	2	39	46	14	100
Stöld	0,3	51	34	15	100	1	26	52	21	100
Bilstöld	0,3	33	49	18	100	1	14	62	23	100
Skadegörelse	0	91	5	4	100	0	83	11	6	100

Handläggningstiden

Det är meningen att förundersöknings- och lagföringsprocessen ska handläggas skyndsamt. Sedan år 1995 finns också en tidfrist (f.n. sex veckor) för förundersökningen i de flesta ungdomsmål. För tiden mellan det att åtals väcks till det att huvudförhandling hålls i domstol gäller som regel en tvåveckorsfrist.

En genomgång av förundersökningsmaterialet visar att åklagarnas beslut som regel kommer omkring en till två månader efter första förhöret med den unge. Handläggningstiden för förundersökningen varierar givetvis kraftigt mellan olika ärenden och myndigheter. Ibland kan åklagaren fatta beslut i ett ärende redan samma dag den unge delges misstanke. Vid mer avancerade utredningar kan det ta upp till ett år.

Det är svårare att få en uppfattning om hur lång tid som sedan i allmänhet förflyter från att eventuellt åtal väckts till att en huvudförhandling hålls i domstol.

En enkätstudie genomfördes av utredningen av handläggning av ungdomsmål (SOU 1999:108). Där bedöms med hjälp av tingsrätternas egna svar denna handläggningstid som regel vara två veckor i de mål där det för brottet var föreskrivet fängelse i mer än sex månader. I övriga mål var tiden en till två månader.

Uppskattningsvis är alltså den sammanlagda handläggningstiden i ungdomsmål som går till domstol mellan en och en halv och fyra månader.

Effekter av reformerna år 1988 och år 1995

Lagen om unga lagöverträdare (LUL) har som nämnts varit föremål för större reformer år 1988 och år 1995.

Både 1988 års och 1995 års reform innebar bland annat en skärpning av institutet åtalsunderlåtelse. Båda reformerna innebar vidare att socialtjänsten i högre utsträckning skulle kontaktas i den rättsliga handläggningen av ungdomsären.

Reformen år 1995 innebar också krav på att vårdnadshavare i större utsträckning skulle medverka i lagföringsprocessen. Krav ställdes också på skyndsamhet i handläggningen i form av en tidsgräns för förundersökningen. I detta kapitel utvärderas effekter av de här nämnda förändringarna i LUL. Det görs också en analys av vilka effekter förändringarna i påföljdssystemet eventuellt kan ha haft på domstolarnas påföljdsväl.

Skärpningar i institutet åtalsunderlåtelse

En av grundtankarna i LUL när den infördes var att unga lagöverträdare i stor utsträckning skulle hållas borta från domstolsprocesser. Dessa antogs kunna ha direkt skadlig inverkan på den unge. Därför lämnades i LUL stort utrymme för institutet åtalsunderlåtelse.

Parallellt med ambitionen att hålla ungdomar borta från traditionella straff, har dock även tanken funnits att samhället måste reagera kraftfullt på ungdomsbrottslighet. Samhället måste för de unga tidigt markera det klandervärda i ett brottsligt beteende. I den kriminalpolitiska debatten har ungdomsbrottslighet återkommande rubricerats som ett samhällsproblem, som kräver kraftfulla åtgärder och särskilda resurser. Temat att det tydligt måste markeras för den unge hur allvarligt samhället ser på brottslighet, har blivit allt mer framträdande i kriminalpolitiken under senare år (Lindström, 1998; Tham, 1995; Estrada, 1999).

År 1988 skärptes institutet åtalsunderlåtelse för ungdomar genom att ett skötsamhetskrav infördes. Detta innebar bland annat att återkallelse av åtalsunderlåtelser fick ske om den underårige återfallit i brott inom sex månader från beslutet (LUL 5 §). År 1995 stramades reglerna kring åtalsunderlåtelse åt ytterligare. Vid bedömningen av om ett beslut om åtalsunderlåtelse åsidosätter något allmänt intresse, ska särskilt beaktas om den unge tidigare gjort sig skyldig till brott.

När lagstiftarna mer kraftfullt velat betona samhällets anspråk på laglydighet, har villkoren således i första hand ändrats för de ungdomar som återfaller i brott. I förarbetena till 1995 års lagändring skriver regeringen att ”vid just fort-

satt brottslighet är det särskilt väsentligt att åtalsunderlåtelse som huvudregel inte beviljas” (prop. 1994/95:12).

För de ungdomar däremot som för första gången gör sig skyldiga till brott innebär varken 1988 års eller 1995 års lagändringar någon ändring i formell mening. Dessa ungdomar ska fortfarande kunna ledas bort från rättsprocessen och bli föremål för andra reaktioner än traditionell rättslig prövning. Diversionen har, rent lagtekniskt, gjorts mer selektiv.

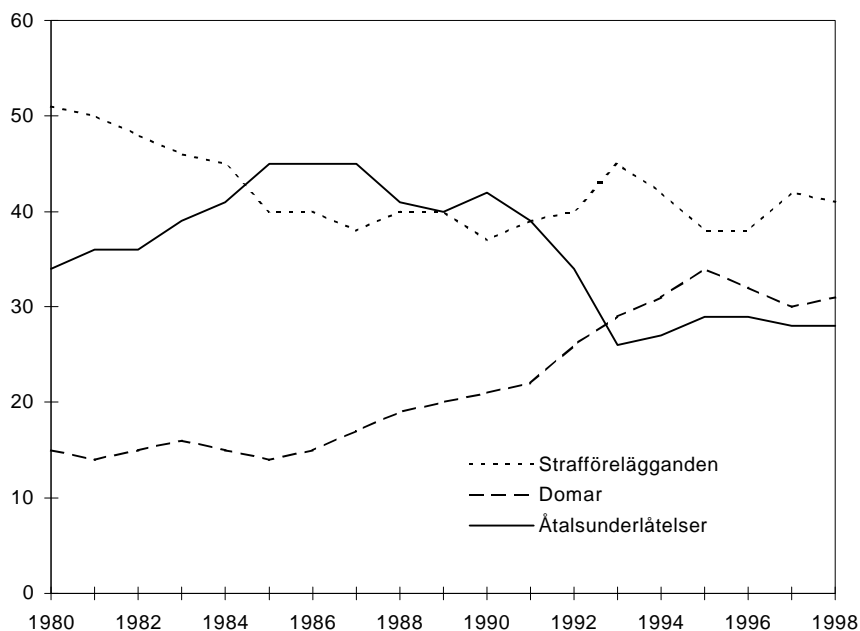
Utveckling 1980-1998

En genomgång av samtliga lagföringar av ungdomar som skett åren 1980-1998 visar att såväl antalet som andelen lagföringar som sker genom åtalsunderlåtelse minskar de senaste femton åren.

I absoluta tal har omkring 4 000 ungdomar meddelats åtalsunderlåtelse år 1990 men bara omkring 2 700 år 1998. Samtidigt ökar andelen lagföringar genom dom. År 1980 skedde omkring 3 200 lagföringar genom dom. Denna siffra har år 1998 ökat till 4 500.

Andelen lagföringar som sker genom strafföreläggande är sedan mitten av 1980-talet tämligen konstant. I absoluta tal sker omkring 6 000 lagföringar genom strafföreläggande varje år sedan mitten av 1980-talet.

I figur 3 redovisas andelarna av ungdomarnas lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse, strafföreläggande respektive dom under perioden 1980-1998.



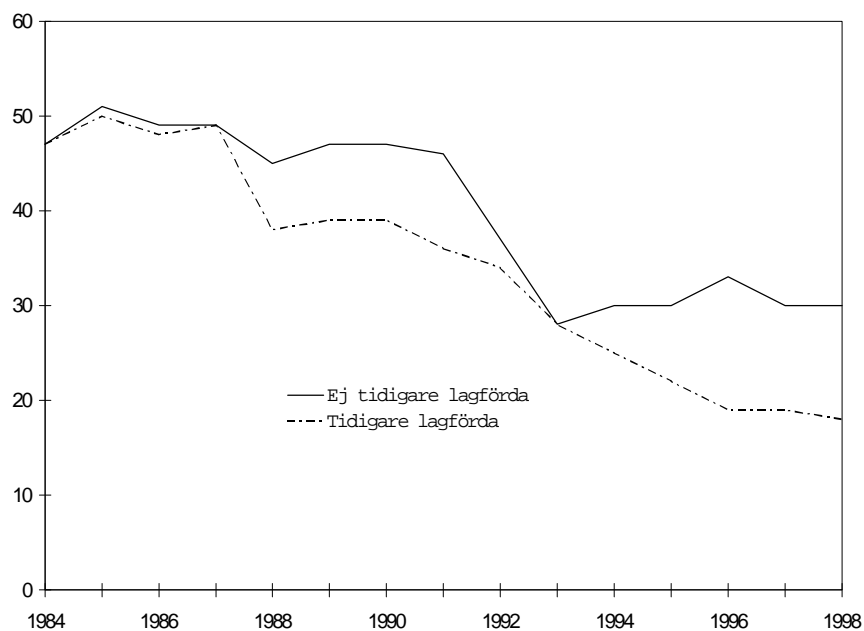
Figur 3. Lagföringssätt för ungdomar 15-17 år. Andelar (i procent) av samtliga lagförda som lagförts genom dom, genom strafföreläggande respektive genom åtalsunderlåtelse. 1980-1998.

När andelen lagföringar genom åtal ökar och andelen genom åtalsunderlåtelse minskar, ligger det nära till hands att dra slutsatsen att det är ändringarna i åtalsunderlåtelseinstitutet åren 1988 och 1995 som haft effekt. Dessa skärpningar i lagstiftningen gällde dock bara de ungdomar som återföll i brott.

Vilka lagföringssätt som åklagarna väljer bör därför studeras var för sig för ungdomar som redan tidigare registrerats för brott respektive dem som lagförs för första gången. Ökningen av andelen åtal börjar också tidigare än år 1988, vilket framgår av figur 3. Därför bör även andra förklaringar till utvecklingen sökas.

I figur 4 visas andelen lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse, uppdelat på ungdomar med och utan tidigare registrerad brottslighet. Andelen lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse minskar både för ungdomar som inte tidigare lagförts och sådana som tidigare varit lagförda för brott.

Minskningen är dock störst för de ungdomar som tidigare gjort sig kända för brott. År 1985 lagfördes hälften av alla genom åtalsunderlåtelse, oavsett tidigare registrerad brottslighet. År 1998 var motsvarande andelar 30 procent för de ej tidigare lagförda och 20 procent för dem med tidigare registrerad brottslighet.



Figur 4: Andel (i procent) av ungdomars lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse. Uppdelat på lagföringar avseende ungdomar som ej tidigare varit lagförda, respektive ungdomar som någon gång tidigare lagförts. 1984-1998.

Lagföringsstatistiken talar för att skärpningarna i tillämpningen av institutet åtalsunderlåtelse åren 1988 och 1995 har haft effekt. Möjligen har dock även

andra faktorer gjort att åklagarna i allt lägre utsträckning meddelar åtalsunderlåtelse och istället låter ungdomsärendena gå vidare till domstol.

Samma utveckling för alla brottstyper?

En genomgång av lagföringsmaterialet visar att ökningen av andelen åtal och minskningen av andelen åtalsunderlåtelse gäller även inom respektive brottstyp. Såväl för snatterier, skadegörelser, stölder och bilstölder som för misshandel sker över tid en minskning i andelen åtalsunderlåtelse. För de brottstyper där strafföreläggande kan komma ifråga (exempelvis snatterier) visar sig minskningen i andelen åtalsunderlåtelse som ökade andelar strafförelägganden och för övriga brottstyper som ökade andelar åtal.

Utvecklingen mot färre åtalsunderlåtelse inom respektive brottskategori kvarstår även om hänsyn tas till tidigare brottslighet. I tabell 9 redovisas andelen ungdomar som lagförts på olika sätt under perioden 1980-1998, uppdelat på olika brottstyper samt tidigare belastning.

Tabell 9. Andelar (i procent) av ej tidigare lagförda ungdomars respektive tidigare lagförda ungdomars lagföringar som skett genom åtalsunderlåtelse (ÅU), strafföreläggande (SF) eller dom. Uppdelat på olika typer av huvudbrott. 1980-1998.

Ej tidigare lagförda ungdomar, lagförda för	1980			1986			1992			1998		
	Lagförda genom			Lagförda genom			Lagförda genom			Lagförda genom		
	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom
Misshandel	16	18	66	15	13	72	12	13	75	6	17	77
Stöld	93	-	7	91	-	9	77	2	21	54	9	37
Snatteri	82	15	3	82	16	2	68	28	4	47	49	4
Fordonsstöld	91	1	8	88	1	11	73	1	26	41	6	53
Tidigare lagförda ungdomar, lagförda för												
Misshandel	13	9	78	16	7	77	9	7	84	6	9	85
Stöld	89	-	11	80	-	20	58	1	41	33	6	61
Snatteri	73	21	6	68	27	5	57	34	9	32	59	9
Fordonsstöld	85	-	15	78	1	21	61	1	38	27	3	70

Utvecklingen mot fler åtal och strafförelägganden och färre åtalsunderlåtelse berör flera vanliga kategorier av ungdomsbrott. Resultaten talar för att det är reformerna som har haft effekt, men också att man från rättsväsendets sida generellt börjat se allvarigare på brott som begås av ungdomar.

Andelen registrerade fall av misshandel och olaga hot har emellertid ökat, sett till den totala kända ungdomsbrottsligheten (se tabell 1). Denna förändring torde ha ”snabbat på” utvecklingen mot fler åtal, eftersom andelen åtal för brott mot person var hög redan år 1980. Toleransen mot våld har sannolikt också

minskat från samhällets och rättsväsendets sida. Tidigare studier på området tyder på att samhället idag ser allt allvarigare på våld mellan ungdomar (Granath, 1998; Estrada, 1999).

Svenskfödda och invandrarungdomar

Utvecklingen mot fler åtal och strafförelägganden och färre åtalsunderlåtelse gällande svenskfödda och invandrarungdomar i samma mån. I tabell 10 redovisas andel lagföringar som skett på olika sätt, uppdelat på några vanliga brottstyper och på svenska respektive invandrarungdomar.

Tabell 10. Andelar (i procent) av svenska respektive utländska ungdomar som lagförts genom åtalsunderlåtelse (ÅU), strafföreläggande (SF) respektive dom, uppdelat på olika typer av huvudbrott. 1980-1997.

Svenska ungdomar, lagförda för	1980 Lagförda genom			1986 Lagförda genom			1992 Lagförda genom			1998 Lagförda genom		
	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom	ÅU	SF	Dom
Misshandel	14	14	72	16	11	73	10	11	79	5	15	80
Stöld	92	-	8	88	-	12	71	1	28	45	10	45
Snatteri	80	16	4	81	17	2	66	29	5	47	49	4
Fordonsstöld	87	1	12	84	-	16	68	-	32	35	7	58
Invandrarungdomar, lagförda för												
Misshandel	21	5	74	14	8	78	11	10	79	5	12	83
Stöld	90	-	10	82	-	18	62	2	36	43	14	43
Snatteri	78	16	6	80	15	5	68	27	5	48	43	8
Fordonsstöld	89	1	10	73	-	27	63	-	37	39	5	56

Tendensen till restriktivare användning av åtalsunderlåtelseinstitutet tycks vara lika stark när det gäller svenska ungdomar som invandrarungdomar. Andelarna lagföringar genom åtalsunderlåtelse för exempelvis stöld minskar med 47 procentenheter från år 1980 till år 1997 för såväl svenska som invandrarungdomar. Detta talar för att det är ändringarna i åtalsunderlåtelseinstitutet som har haft effekt.

Invandrarungdomarna har som grupp ökat sin andel i lagföringsstatistiken. Det kan ha bidragit till en viss minskning i andelen åtalsunderlåtelse totalt sett. Invandrarungdomarna lagförs ju generellt något mindre ofta genom åtalsunderlåtelse, bland annat på grund av vissa allmänna skillnader i typ av brott. Denna skillnad gentemot de svenska ungdomarna var dock väsentligt mindre än skillnaderna i val av lagföringstyp mellan de olika brottstyperna. Den allmänna ökningen av misshandels- och hotbrotten har sannolikt haft större betydelse för utvecklingen mot färre åtalsunderlåtelse.

Pojkar och flickor

Både för pojkar och flickor går utvecklingen mot fler åtal och färre åtalsunderlåtelse. Lagföringar avseende exempelvis skadegörelse sker för både flickor och pojkar i allt lägre utsträckning genom åtalsunderlåtelse. Att allt färre ungdomsären avslutas med åtalsunderlåtelse kan således inte förklaras med att könsfördelningen bland ungdomsbrottslingarna förändrats. Dessutom är det ju andelen flickor bland de lagförda som ökat under perioden. Detta torde snarare innebära att utvecklingen mot fler åtal i någon mån motverkats, eftersom flickorna, bland annat på grund av sin generellt mindre allvarliga brottslighet, lagförs mindre ofta genom dom än pojkarna.

Åldersgrupperna

Utvecklingen mot fler åtal och strafförelägganden och färre åtalsunderlåtelse gäller tvärsöver de tre åldrarna 15, 16, och 17 år. Såväl de brottsliga 15-, 16- som 17-åringarna har under de senaste 15 åren i ökande utsträckning lagförts genom dom och, för vissa brott, genom strafförelägganden. Den minskade andelen åtalsunderlåtelse kan alltså inte förklaras med att någon viss ålderskategori börjat behandlas annorlunda, eller med att åldersstrukturen bland lagförda ungdomar förändrats.

Den begränsade förändringen i åldersfördelningen, nämligen ökningen av andelen 15-åringar, torde snarare innebära att utvecklingen mot färre åtalsunderlåtelse i någon mån borde ha motverkats. 15-åringarna såväl år 1980 som år 1998 åtalas ju i allmänhet något mindre ofta än 17-åringarna.

Sammanfattningsvis om effekter

Sedan mitten av 1980-talet har det blivit vanligare att unga lagöverträdare åtalas och lagförs genom dom, alternativt genom strafföreläggande. Utvecklingen gäller de flesta av vanligare brottstyperna och oavsett om ungdomarna är pojkar eller flickor, svenskfödda eller invandrarungdomar. Detta gäller både ungdomar som ej tidigare lagförts som ungdomar som lagförts tidigare.

Tendensen mot färre åtalsunderlåtelse är dock starkare när det gäller de senare, det vill säga de som återfallit i brott. Intentionen med ändringar i LUL år 1988 och år 1995 har varit att institutet åtalsunderlåtelse skall användas restriktivare just när det gäller ungdomar som återfaller i brott. Lagändringarna tycks alltså ha haft de önskade effekterna.

Lyftas fram bör emellertid att lagändringarna delvis tycks ha haft effekt även på en kategori av unga lagöverträdare som det inte uttryckligen tagits sikte på, det vill säga ungdomar som inte tidigare lagförts. Detta talar för att attityden mot unga som begått brott också rent allmänt har hårdnat under perioden.

Kortare handläggningstid

Ett av syftena med 1995 års ungdomsmålsreform var att handläggningstiderna för förundersökning mot ungdomar skulle kortas. Detta skulle vara ett sätt att visa en mer markerad reaktion på ungdomars brott (prop. 1994/95:12). En tidsfrist om fyra veckor infördes för de mål där fängelse i mer än sex månader ingår i straffskalan.

Förundersökningsmaterialet visar att handläggningstiderna kortats i vart och ett av de undersökta områdena från år 1993 till år 1998. Sammantaget har handläggningstiderna minskat från i genomsnitt 40 dagar till 25 dagar. Då inflödet av brott och brottslingar följde ungefär samma strukturer år 1993 som år 1998 i de undersökta områdena, är minskningen i handläggningstider till stor del sannolikt en effekt av just den nya lagstiftningen.

Den ökade andelen snatteriärenden tycks ha medverkat till minskningen. För en närmare redovisning av handläggningstiderna före och efter reformen, se SOU 1999:108.

Ökad samverkan med vårdnadshavare och socialtjänst

Ett av syftena med ungdomsmålsreformen år 1995 var att föräldrar och socialtjänst i större utsträckning skulle medverka i lagförings- och förundersökningsprocessen. Därför infördes i LUL regler om att vårdnadshavare och företrädare för socialtjänst skulle kallas att medverka vid förhör med den unge (5, 7 §§ LUL).

Enligt uppgifter i förundersökningsprotokollen från de fyra orterna, var föräldrarna närvarande i omkring hälften av ärendena år 1998. Motsvarande siffra för år 1993 var en fjärdedel. Socialtjänsten var närvarande vid förhör i omkring 20 procent av fallen år 1998 och i omkring fem procent av fallen år 1993.

Såväl föräldrarnas som socialtjänstens närvaro vid förhör med unga lagöverträdare har alltså ökat efter reformens genomförande. Ökningen är sannolikt ett resultat av ungdomsmålsreformen år 1995, eftersom den gäller förundersökningar avseende såväl snatteri eller stöld som misshandel.

Effekter på domstolarnas beslut

Genom att antalet åtalsunderlåtelse minskat under de senaste 15-20 åren, ökar antalet ungdomsmål i domstol. Detta har inneburit att en allt högre andel av samtliga personer som åtalas är just ungdomar. Av samtliga brottmål år 1988 gällde fyra procent ungdomar. År 1998 var motsvarande siffra åtta procent.

En av de vanligaste påföljderna för ungdomar är överlämnade till vård inom socialtjänsten. Antalet och andelen ungdomar som överlämnats ökar också under 1990-talet, i takt med att antalet ungdomsmål i domstol blir fler. År 1990 överlämnades via domstol omkring 800 ungdomar till vård inom socialtjänsten. År 1998 är motsvarande siffra 1 800.

I tabell 11 redovisas påföljder för ungdomar som lagförts i domstol under perioden 1980-1998.

Tabell 11. Påföljder vid huvudbrott för ungdomar som lagförts i domstol (i procent), samt totalt antal dömda ungdomar, 1980-1998.

Typ av påföljd	1980	1986	1992	1998
Fängelse	1	1	1	1
Skyddstillsyn	3	6	5	4
Villkorlig dom	4	8	6	3
Vård inom socialtjänsten	22	22	28	43
Dagsböter	70	61	59	46
Övriga påföljder	0	2	1	3
Totalt antal dömda ungdomar	2 939	2 119	3 730	4 417

Ökningen av andelen överlämnanden till vård inom socialtjänsten är intressant. I förarbeten till lagändringar har föreslagits att påföljden överlämnande till socialtjänsten ska utmönstras ur systemet (SOU 1995:35; prop. 1994/95:12). Motiveringen är bland annat att påföljden inte är förenlig med de principer om förutsebarhet, proportionalitet och konsekvens som bör utmärka påföljdssystemet. Påföljden har dock behållits med hänvisning till grundtanken att ansvaret för unga lagöverträdare ska ligga hos andra instanser i samhället än de traditionellt rättsvårdande (JuU 1994/95:1; prop. 1997/98: 96).

Ökningen är vidare intressant som en eventuell effekt av skärpningarna i åtalsunderlåtelseinstitutet år 1988 och år 1995. Kan ökningen bero på att ungdomar i allt lägre utsträckning meddelas åtalsunderlåtelse? Ligger ökningen i den kategori av ungdomsbrott där det tidigare skulle beslutats om åtalsunderlåtelse, men där det under 1990-talet istället beslutas om åtal?

Färre åtalsunderlåtelser – fler överlämnanden till socialtjänst via domstol

En genomgång av samtliga ungdomsdomar 1980-1998 ger ett visst stöd åt antagandet att minskningen av åtalsunderlåtelser lett till att domstolarna i ökad utsträckning beslutar om överlämnande till vård inom socialtjänsten. Ökningen av andelen socialtjänstdomar är nämligen störst för de ungdomar som tidigare

inte varit lagförda fler än två gånger. Denna grupp snarare än gruppen ungdomar som lagförts många gånger tidigare har antalsmässigt ökat i domstolen.

Ökningen av socialtjänstdomar gäller också i högre grad 15-åringar än 16- och 17-åringar. År 1985 överlämnades till vård inom socialtjänsten en fjärdedel av de 15-åringar som dömdes det året. År 1998 överlämnades till vård inom socialtjänsten 44 procent av de 15-åringar som dömdes. Detta samtidigt som andelen 15-åringar bland dömda ungdomar har ökat. Antalet 15-åringar som dömdes år 1980 var omkring 270. År 1998 är motsvarande siffra 1 100. Fler 15-åringar i domstolen tycks alltså innebära att en större andel av dem slussas domstolsvägen till socialtjänsten.

Även andra förklaringar än förändringar i gärningsmannakåren bör sökas till varför andelen socialtjänstdomar ökar

Minskad tolerans mot våld och skadegörelse

Den ökade andelen socialtjänstdomar tycks i högre grad gälla misshandel och skadegörelse än stöld och bilstöld. Av ungdomar dömda för exempelvis misshandel, ökar andelen som överlämnas till socialtjänsten från 40 procent år 1980 till 50 procent år 1998. När det gäller stöld och bilstöld ligger däremot andelen som överlämnas till socialtjänsten mer eller mindre konstant på 55-60 procent under hela perioden.

Domstolarna kan från och med mitten av 1980-talet tänkas se allvarligare just på de aggressivitetsbetonade brotten våld och skadegörelse. Tidigare har det spekulerats i att samhällets tolerans mot våld minskat, varför domstolarna i allt högre utsträckning kanske finner att dagsböter inte är tillräckligt ingripande. Istället kanske det allt oftare anses att de unga bör komma i kontakt med socialtjänsten.

Vid skadegörelsebrotten, är en annan förklaring att de som döms för sådana i mycket liten utsträckning är ungdomar med fler än tre tidigare lagföringar. Kategorin ungdomar med många tidigare lagföringar var ju i sin tur en kategori som inte i ökande utsträckning dömdes till vård inom socialtjänsten.

Ökad kontakt mellan rättsväsende och socialtjänst

Det finns fler möjliga förklaringar till ökningen av andelen socialtjänstdomar.

Under de senaste senaste två decennierna har lagstiftningen ändrats i riktning mot en ökad medverkan av socialtjänsten vid ungdomsmålen. År 1985 infördes i LUL en bestämmelse om att rätten inte fick döma den unge till fängelse innan socialnämnden yttrat sig. Detta enligt förarbetena för att ”på olika sätt nedbringa användningen av fängelsestraff för unga lagöverträdare och att dessa istället bereds vård inom socialtjänsten” (prop. 1984/85:171). Också reformerna år 1988 och år 1995 innebar var för sig ändringar i riktning mot en ökad medverkan från socialtjänstens sida.

År 1988 infördes i LUL en bestämmelse om att åtalsunderlåtelse i första hand skulle regleras enligt LUL och i andra hand enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken. Detta innebär att åklagaren innan beslut om åtalsunderlåtelse kunde fattas i större utsträckning skulle begära yttrande från socialnämnden.

Det finns inga empiriska uppgifter om huruvida antalet inhämtade yttranden verkligen ökat eller inte i och med 1988 års reform. Det kan bara spekuleras i att åklagarna i större utsträckning börjat kontakta socialnämnder under arbetet med ungdomsären.

Genom reformen i LUL år 1995 infördes bestämmelser om att socialtjänsten i flertalet fall genast skulle underrättas när någon under 18 år var misstänkt för brott, samt kallas att medverka vid förhör. Att socialtjänstens medverkan ökat efter reformen kan till viss del beläggas empiriskt.

En genomgång av förundersökningsprotokollen från Malmö, Uppsala, Norrköping och Karlstad visar att socialtjänsten var närvarande vid omkring 20 procent av förhören år 1998 jämfört med omkring 5 procent år 1993.

Om rättens och åklagarnas kontakt med socialtjänsten på olika sätt ökat i och med reformerna år 1985, 1988 och 1995, kan detta ha bidragit till öka andelen rättsliga beslut om vård inom socialtjänsten.

Ökningen av socialtjänstedomar var störst för de ungdomar som inte lagförts fler än två gånger tidigare och för de ungdomar som inte var äldre än 15 år. Dessa kan vara de ungdomar som socialtjänsten i högre utsträckning än tidigare uppmärksammat i och med en ökad medverkan i ungdomsmålen.

Ökande socialtjänstedomar – tre förklaringar

Sammanfattningsvis finns till den ökade andelen socialtjänstedomar tre möjliga förklaringar, som alla får stöd i det empiriska materialet.

För det första en allmän ökning i domstolarna av just den typen av ungdomsmål som brukar leda till påföljden vård inom socialtjänsten. Detta i sin tur som en följd av färre åtalsunderlåtelser.

För det andra en minskad tolerans mot aggressivt betonade brott som skadegörelse och misshandel. Domstolarna kan i ökad utsträckning ha funnit att en mer ingripande påföljd än böter behövs för dessa brott.

För det tredje en under handläggningen av ungdomsmålen ökad kontakt mellan åklagarna och rätten å ena sidan och socialtjänsten å den andra – en följd av ändringar i LUL.

Till stor del kan alltså det ökade antalet ungdomar som via domstol överlämnas till vård inom socialtjänsten tillskrivas reformerna i LUL år 1988 och 1995.

De nya påföljderna år 1999

Från och med år 1999 finns, som nämnts i inledningen, två nya påföljder som kan tilldömas ungdomar.

Den ena är sluten ungdomsvård, som avser att ersätta fängelsestraff. Den andra är ungdomstjänst, som utdöms tillsammans med överlämnande för vård inom socialtjänsten.

Hur ofta dessa nya påföljder utdömts och vad de inneburit för hanteringen av unga lagöverträdare finns inte möjlighet att närmare studera inom ramen för detta arbete. Bland annat saknas än så länge det nödvändiga empiriska materialet.

Mer kunskap och fortsatt utvärdering av påföljdssystemet är dock angeläget, inte minst mot bakgrund av de förändringar i rättsväsendets hantering av unga lagöverträdare som konstaterats i denna rapport.

Referenser

- Ahlberg, J.** (1992). *Myten om en minskande ungdomsbrottslighet*. Apropå nr 1/1992.
- Brottsförebyggande rådet** (1990). *Unga lagöverträdare – Utvärdering av lagstiftningen och försöksverksamheten med åtgärder mot unga lagöverträdare*. Stencil.
- Estrada, F.** (1997). *Ungdomsbrottslighetens utveckling i Sverige – minskning, avmattning eller oförminskad ökning?* Nordisk Tidskrift for kriminalvidenskab nr 3.
- Estrada, F.** (1999). *Ungdomsbrottslighet som samhällsproblem. Utveckling, uppmärksamhet och reaktion*. Doktorsavhandling. Stockholm: Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.
- Granath, S.** (1998). *Våldet i skolan polisanmäls men har det blivit grövre?* Apropå nr 5-6/1998.
- Granath, S.** (1999). *Fler och snabbare åtal mot ungdomar*. Apropå nr 4-5/1999.
- Klein, M.** (1976). *The juvenile justice system*. Sage criminal justice system annuals; 5. Beverly Hills.
- Knutsson, J.** (1993). *Missvisande beskrivningar av brottsutvecklingen*. Apropå nr 1/1993.
- Lab, S.** (1988). *Crime prevention – Approaches, practices and evaluations*. Andersson Publishing Co.
- Lindström, P.** (1998). *Fler åtalade unga lagöverträdare*. Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab nr 2.
- Lindström, P.** (1999). *Innebär färre rapporteftergifter och åtalsunderlåtelse minskad brottslighet och ökad trygghet? 8 reflektioner om kriminalpolitik*. Antologi. Brottsförebyggande rådet. Stockholm: Fritzes.
- Nygren, R.** (1998). *Diskriminerar svenska domstolar personer med osvensk bakgrund?* Social forskning 1998:4. Stockholm: Socialvetenskapliga forskningsrådet.
- Sarnecki, J.** (1993). *Samhällets reaktion på brott av unga*, i SOU 1993:35; *Reaktion mot ungdomsbrott*, del B. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 1999: 108**. *Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsmålsreform*. Betänkande av Utredningen om handläggning av ungdomsmål.
- Svensson, K.** (1998). *Straff eller behandling – om statens strategier mot gränsöverskridande ungdom under 1900-talet*. Meddelanden från socialhögskolan 1998:1. Lunds universitet.
- Tham, H.** (1992). *Ahlberg förbigår fakta*. Apropå nr 2/1992.
- Tham, H.** (1995). *Från behandling till straffvärde – kriminalpolitik i en förändrad välfärdsstat*. I: Victor, D. (red.). *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm: Nordstedts.

Ward, M. (1998). *Barn och brott av vår tid? Självdeklarerad ungdomsbrottslighet 1971 och 1996*. Stockholm: Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.

English summary

The sanction system for young offenders

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O. Box 1386

SE-111 93 Stockholm

Sweden

Internet: www.bra.se

Reference:

BRÅ-report 2000:7

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31617-X

Available in Swedish from:

Fritzes Kundtjänst

SE-106 47 Stockholm

Sweden

A recurrent theme in the crime policy debate is that of the way society should respond to the delinquency of young offenders. To what degree should the sanction system be the same as that applied to adults, for example?

The possibilities for diverting offenders away from the criminal courts, by issuing cautions, for example, have traditionally been greater for young offenders than for adults.

Since 1965, the societal response to young offending has been regulated primarily by the Act (1964:167) containing specific provisions for young offenders (LUL). Over the past two decades, a number of reforms to this law have been passed. Amongst other things, these reforms have been intended to make the sanction system applied to young offenders more like that applied to adults. More weight is to be given to previous offences committed by the individual in question, for example, when deciding on the sanction for the current offence. This is stated in the preamble to the reforms of 1988 and 1995.

What have been the effects of reforms to the sanction system for young offenders?

The aim of this report is to describe developments in the sanction system over the past two decades, and in particular to highlight the effects of reforms to

the LUL. The consequences of changes relating to the issuing of prosecutorial cautions are the subject of particular scrutiny. The report also describes the way cases connected with young offenders are processed by the police and the prosecution service in general, how common it is for young offenders to be taken to court, and the sanctions commonly adjudicated by the courts. In this report, the terms young offenders, young persons and youths refer to persons aged fifteen to seventeen years.

The empirical material comprises all convictions relating to young offenders during the period from 1980 to 1998. The term conviction refers to a person receiving a court sentence, or accepting a fine issued by the prosecutor, or being issued with a prosecutorial caution in connection with a criminal offence. The latter two types of conviction involve a prosecutor concluding a case either by issuing a fine or by registering the youth as guilty of the offence without taking any further legal action (here referred to as "cautioning"). In order to describe the processing of cases concerning young offenders by police and prosecutors, all the completed crime investigations carried out by the police in conjunction with the prosecution service during the years 1993 to 1998 have been collected from four districts (Uppsala, Karlstad, Norrköping and Malmo).

Over half the convictions of young persons are connected with theft offences such as shoplifting, car-theft, burglary and other forms of theft. The number of youths suspected and convicted of assault and threatening behaviour has increased, however, during the period covered by the study. In 1980, four per cent of all convictions related to assaults or threatening behaviour. In 1998 the corresponding figure was fifteen per cent. During the study period, the number of convictions relating to shoplifting offences has also increased.

A survey of the crime investigation reports from the four districts shows firstly that the time taken to process the cases of young offenders has been reduced from an average of 40 days in 1993 to 25 days in 1998. Secondly, the survey indicates that it has become more common for the young person's legal guardians and the social services to assist at police interview. These changes can probably be ascribed to the reform to juvenile criminal procedure of 1995.

A large proportion of all convictions of young offenders take the form of prosecutorial fines (40-50 per cent) or cautions (30-40 per cent). Since the mid-1980s, however, the evolution of the sanction system has been characterised by a reduction in the number of cautions issued to young offenders. This reduction is visible both for youths with previous convictions and for those without, and irrespective of whether the young persons in question are boys or girls, or Swedish born or immigrants. In 1985, 50 per cent of all young offenders were convicted by means of the issuing of a prosecutorial caution, irrespective of levels of previous convictions. In 1998, the corresponding figure was 30 per cent for those with no previous convictions, and 20 per cent for those who had been convicted prior to the current offence. This reduction can be seen across the majority of offence categories. The offence investigation material indicates, however, that the proportion of cautions varies between different districts. In 1998, for example, cautions were issued in a signifi-

cantly higher proportion of cases concerning young offenders in Malmo, than in Uppsala.

The consequences of the changes in the LUL made in 1988 and 1995 have been that the proportion of cautions issued to young offenders has diminished. At the same time a clear increase is visible in the proportion of juvenile cases going to court. It is unlikely, however that this increase in court adjudications and the corresponding reduction in cautions are exclusively the result of the reforms to the LUL. These changes are also likely to be connected to the increase in the number of cases where juveniles are suspected of crimes against the person (above all assault and threatening behaviour). The increased proportion of cases going to court is probably to some extent also a reflection of a shift in attitudes towards young offending in general.

The most common sanctions adjudicated by courts in cases relating to young offenders are fines and surrender into the care of the social services. During the 1990s it is primarily sentences surrendering young offenders into the care of the social services that have increased dramatically. This is probably a consequence of the fall in the number of cautions and the consequent increase in the number of juvenile cases reaching the courts. In addition, the levels of co-operation between the social services and prosecutors have probably increased. A further important explanatory factor is that the numbers of the youngest offenders, i.e. those aged fifteen, coming before the courts have increased. In 1985 approximately a quarter of the 270 or so fifteen-year-olds receiving court sentences were surrendered into the care of the social services. In 1998, just over 1100 fifteen-year-olds received court sentences and of these, 44 per cent were surrendered into the care of the social services.