

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 14 § lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att giltighetstiden för lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff skall förlängas till utgången av 2001. Försöksverksamheten inleddes i februari 1997. Enligt de nugällande bestämmelserna skall försökslagen upphöra att gälla vid utgången av 1999.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 2000.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Allmänt

Lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff (1058/1996) trädde i kraft den 1 februari 1997. Lagen, som till sin natur är regional, stiftades som en treårig lag så att den upphör att gälla vid utgången av 1999. Försöksverksamheten omfattar Esbo, Helsingfors, Joensuu, Tammerfors, Vanda, Vasa och Åbo tingsrätter. Avsikten är att ungdomsstraffet delvis skall ersätta användningen av villkorligt straff. Under de två första åren av försöket utformades praxis så att ungdomsstraffet användes först när gärningsmannen hade dömts till villkorligt straff åtminstone en gång tidigare. I vissa situationer ansågs denna praxis vara alltför begränsande. Vid ingången av april 1999 trädde en ändring (307/1999) av lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff i kraft. Genom ändringen betonades att ungdomsstraff kan användas även om gärningsmannen inte tidigare har dömts till villkorligt straff, när

det är helt klart att personen i fråga har råkat in i en ond cirkel av brottsligt beteende.

Rättspolitiska forskningsinstitutet har utvärderat uppgifterna om försöksverksamheten med ungdomsstraff på basis av de uppgifter som lämnats av domstolarna, statistikcentralen och Kriminalvårdsföreningen. Vid Kriminalvårdsföreningen har man också gjort en egen uppföljningsundersökning som betonar substansfrågorna i anslutning till avtjänandet av ungdomsstraffet.

Antalet domar och dömda

Enligt uppgifter från Kriminalvårdsföreningen har sammanlagt 111 ungdomsstraffdomar meddelats vid tingsrätterna under de första två och ett halvt åren som försöket pågått (1.2.1997–30.6.1999). Under den första hälften av 1999 meddelades relativt sett flera ungdomsstraffdomar (sammanlagt 27) än under de första åren av försöket (1997 sammanlagt 44 och 1998 sammanlagt 40). Dessutom hade vid hovrätterna fram till utgången av juni 1999 ungdomsstraff dömts ut

som påföljd i fyra sådana mål där tingsrätten hade dömt till något annat straff.

Vid utgången av juni 1999 hade sammanlagt 98 personer dömts till ungdomsstraff vid tingsrätterna och 111 ungdomsstraffdomar meddelats varför samma person ibland har dömts till flera ungdomsstraff. Under det senaste halvåret har i synnerhet sådana personer som inte sedan tidigare har ungdomsstraffdomar dömts till ungdomsstraff.

Trots att ungdomsstraffet enligt statistikuppgifterna används i högre grad än tidigare, är antalet domar som meddelas dock fortfarande litet i förhållande till antalet preliminära verkställighetsplaner. Socialmyndigheterna och Kriminalvårdsföreningen gör för domstolarna upp en preliminär verkställighetsplan beträffande sådana ungdomar i fråga om vilka ungdomsstraff enligt myndigheternas utredningar kunde komma i fråga. Under de första två och ett halvt åren som försöket pågått har 220 preliminära verkställighetsplaner gjorts upp, dvs. ungefär dubbelt så många som antalet ungdomsstraffdomar. Trots att flera ungdomsstraffdomar än tidigare meddelades under den första hälften av 1999, tycks förhållandet mellan antalet ungdomsstraffdomar och preliminära verkställighetsplaner inte ha förändrats.

Användningen av ungdomsstraffet har under de två första åren av försöket varierat kraftigt i de olika försöksområdena. Trots att användningen av ungdomsstraffet under den första hälften av 1999 har ökat och också utjämnats inom de olika tingsrätternas område, har skillnaderna ännu inte helt försvunnit.

De dömda

Till ungdomsstraff kan den dömas som vid tidpunkten för brottet har varit 15–17 år gammal. I genomsnitt har den som dömts till ungdomsstraff varit 17 år och 2 månader gammal, dvs. nästan myndig, vid tidpunkten för brottet. De som har dömts till ungdomsstraff har med två undantag varit pojkar.

Avsikten är att ungdomsstraffet delvis skall ersätta användningen av villkorligt straff. Ungdomsstraffet är avsett för den problematiska grupp av gärningsmän på vilka ett villkorligt straff jämte eventuell övervakning inte har någon effekt. Utgående från de personundersökningshandlingar och preliminära verkställighetsplaner som gäller ungdomsstraffdomarna verkar det som om man

skulle ha nått den målgrupp som avsågs när lagen stiftades. De ungdomar som har dömts till ungdomsstraff är problemungdomar som nästan alla har bakom sig ett stort antal stödåtgärder inom barnskyddet och anstaltsvisiteter. Så gott som alla beräknas ha någon form av missbruksproblem, en del är kraftigt beroende av narkotika eller använder fortgående alkohol i syfte att berusa sig. Av dem som dömts till ungdomsstraff bor ungefär en tredjedel i anstaltsliknande förhållanden och ungefär en tredjedel hemma hos en av eller båda föräldrarna. Ungefär en av tio saknar stadigvarande bostad. Dessutom har de som dömts till ungdomsstraff i många fall redan från förut haft stora bötesstraff eller skadestånd att betala. De ungdomar som har dömts till ungdomsstraff har således ofta redan tidigare varit föremål för många slag av myndighetsåtgärder.

Brotten

Typiskt för ungdomsstraffet är att det döms ut som en påföljd för flera brott. I fråga om dem som dömts till ungdomsstraff har antalet brott som samtidigt tillräknas personen i fråga varit i genomsnitt sex. Det mest typiska brottet som leder till ungdomsstraff är stöld; två domar av tre inbegrep stöld. Olovligt brukande och körning utan körkort var nästan lika vanliga. Rattfylleri ingick i ca 16 % av ungdomsstraffdomarna. Var fjärde dom omfattade misshandelsbrott och var tionde dom narkotikabrott.

Straffet

Enligt de uppgifter som erhållits om försöksverksamheten med ungdomsstraff från det att verksamheten inleddes till utgången av mars 1999 dömdes i genomsnitt 33 timmar ungdomstjänst ut, och övervakningstiden var i genomsnitt 8 månader. När lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff stiftades var avsikten också att hela straffskalan med minimi- och maximistraff skulle användas när ungdomsstraffen döms ut, både när det gäller ungdomstjänsten (10–60 timmar) och när det gäller övervakningen (4 mån.–1 år). På basis av uppföljningsuppgifterna verkar det som om också detta mål skulle ha nåtts.

Vid utgången av juni 1999 hade sammanlagt 34 ungdomsstraff avtjänats i sin helhet under hela den tid som försöket pågått.

Dessutom höll 51 ungdomsstraff på att avtjänas. Av dessa väntade 21 mål på domstolsbehandling gällande överträdelse av villkoren för ungdomsstraff. Under de första två och ett halvt åren som försöket har pågått har avtjänandet av ett ungdomsstraff avbrutits genom domstolsbeslut i 20 fall.

Inemot hälften (44 %) av dem som dömts till ungdomsstraff hade varit anhållna eller suttit i rannsakningsfängelse i samband med utredningen av de brott som straffet grundade sig på. I genomsnitt var personerna berövade sin frihet i 9 dygn (medianen var 3 dygn). Resultaten av de undersökningar som gjorts om försöksverksamheten stöder de bedömningar enligt vilka en stor del – och sannolikt uttryckligen den mest problematiska delen – av de unga förbrytarna de facto berövas sin frihet redan före domen.

Tidigare kriminalitet

Före den ändring av försökslagen som trädde i kraft vid ingången av april 1999 hade så gott som alla de som dömdes till ungdomsstraff tidigare dömts till villkorligt straff. De unga hade i genomsnitt två eller tre tidigare villkorliga straff. Bara ett fåtal av de unga saknade helt tidigare anteckningar i straffregistret. Genom ändringen av försökslagen ökades möjligheterna att använda ungdomsstraffet så att också sådana unga som har råkat in i en ond cirkel av brottsligt beteende kan dömas till ungdomsstraff, även om de inte sedan tidigare har villkorliga straff. Lagändringen har dock hunnit vara i kraft endast en så kort tid att heltäckande statistikuppgifter ännu inte finns att tillgå om dess verkningar.

Tiden mellan brottets begående och verkställigheten

Mellan tidpunkten för begäandet av det sista brottet och meddelandet av domen förflöt i genomsnitt över fyra månader (132 dagar). Från det att domen meddelas till dess att verkställigheten inleds förflyter ytterligare i genomsnitt ca två månader. Efter att ha avtjänat ungdomsstraffet är den unga således ofta redan myndig. Den lagändring som trädde i kraft vid ingången av april 1999 kan i viss mån leda till att målgruppen blir yngre. De uppgifter som erhållits genom försöket med ungdomsstraff stöder för sin del de iakttagelser enligt vilka behandlingen av

brottmål som gäller unga ofta dröjer t.o.m. en oskäligt lång tid.

Verkställighetens innehåll

De unga har i allmänhet utfört det oavlösnade arbete som ingår i ungdomsstraffet vid sådana verksamhetsställen i kommunernas eller församlingarnas regi som har specialiserat sig på arbete tillsammans med unga. Verkstäder i anslutning till bilbranschen har varit vanliga. Det har dock varit svårare att ordna tjänstgöringsplatser för unga som avtjänar ungdomsstraff än för dem som har dömts till samhällstjänst.

Kriminalvårdsmyndigheterna har karaktäriserat greppet om arbetet som intensivt och fast. Med detta avses förutom stöd och kontroll också att de unga motiveras att avtjäna straffet. Syftet med det fasta greppet om arbetet är att man in i det sista försöker finna medel genom vilka den unga kan fås att avtjäna sitt straff helt och hållet. I sin mest konkreta form har detta t.ex. inneburit att man har haft täta kontakter med den unga personen, bl.a. i form av hembesök, tills han eller hon har börjat avtjäna sitt straff på det sätt som överenskommits i verkställighetsplanen. Den som har dömts till ungdomsstraff har träffat sin övervakare regelbundet, ca två gånger i veckan i början av strafftiden och i genomsnitt en gång i veckan i slutet av denna. Under tiden för verkställigheten av ett straff träffar man den unga personen i genomsnitt 70 gånger. Man arbetar ofta intensivare med unga som befinner sig i en svår livssituation.

Resultaten

Kriminalvårdsmyndigheternas bedömning är att en mycket stor del av de unga som har dömts till ungdomsstraff har gått in för att avtjäna straffet. Till denna grupp hör först och främst de unga vilkas kriminalitet har varit sporadisk och obetydlig. Sådana unga som redan har varit långt inne på brottets bana men som när de närmar sig myndighetsåldern vill ändra riktningen i sitt liv är en annan grupp som bra har klarat av att avtjäna ungdomsstraffet. De har motiverats att avtjäna straffet för att de vill reda upp sin livssituation och sina praktiska angelägenheter. Å andra sidan har kriminalvårdsmyndigheterna betonat att det i allmänhet är nästan omöjligt för unga som använder tung

narkotika, som lider av svåra psykiska problem eller som har anammat en livsstil som går ut på att begå brott att klara av att avtjäna ungdomsstraffet, som förutsätter regelbundenhet och täta kontakter. Utvecklandet av samarbetet mellan myndigheterna spelar också en väsentlig roll när man vill förbättra denna problemgrupps möjligheter att klara av ungdomsstraffet och leva enligt lagen.

Innan avtjänandet av ungdomsstraffet inleds fungerar samarbetet mellan myndigheterna väl på de flesta orterna. När verkställigheten inleds minskar detta samarbete däremot betydligt. Kriminalvårdsföreningen får bära det huvudsakliga ansvaret. Myndigheterna inom kriminalvården har efterlyst insatser av socialmyndigheterna, t.ex. familjearbete, parallellt med verkställigheten av ungdomsstraffet. Också stödet till och vården av unga med narkotika- och alkoholproblem samt psykiska problem bör effektiviseras även under den tid straffet avtjänas. Också det att den unga efter avtjänandet av ungdomsstraffet – när personen i fråga i allmänhet redan har hunnit bli myndig – inte kan erbjudas ett tillräckligt stödnät har ansetts utgöra ett missförhållande. Stöd som ges efter att straffet har avtjänats kan vara ett sätt att påverka att den unga inte på nytt börjar begå brott.

Trots att avbrytande är vanligare än t.ex. inom samhällstjänsten, har enligt kriminalvårdsmyndigheternas bedömning även en positiv utveckling fåtts till stånd i fråga om verkställigheten, t.ex. när det gäller utbildnings- och bostadsfrågor och sysselsättning. Verkställighetsmyndigheterna har också fäst uppmärksamhet vid att statistiken över avbrytandet i fråga om ungdomsstraffet inte nödvändigtvis alltid beskriver den faktiska situationen i en ung persons liv. Den process av växande och förändring som de unga genomgår är enligt de sakkunnigas bedömning långsam, och i en del fall kan man, efter att avtjänandet av ungdomsstraffet misslyckats, ändå inom ramen för socialarbetet nå ett bra resultat i arbetet med den unga personen i fråga. Ungdomsstraffet har i en del fall kunnat vara det som sätter i gång denna förändringsprocess.

De undersökningar som gäller återfallsbrottsligheten i fråga om dem som dömts till ungdomsstraff och verkningarna av ungdomsstraffet på återfallen i brott har ännu inte blivit klara.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att giltighetstiden för lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff skall förlängas med två år, dvs. till utgången av 2001. Försöket föreslås fortsätta med nuvarande innehåll och i nuvarande omfattning.

De möjligheter som ungdomsstraffet erbjuder att med hjälp av stöd och kontroll påverka en ung persons liv och återfallen i brott är givetvis mindre ju längre personen i fråga har hunnit på brottets bana. Lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff har ändrats så att till ungdomsstraff kan dömas i ett tidigare skede av brottskarriären än förut. Eftersom lagändringen trädde i kraft först vid ingången av april innevarande år är det motiverat att försöksverksamheten fortsätter med nuvarande innehåll. Härigenom fås ett tillräckligt enhetligt material för att en helhetsbedömning av försöket skall kunna göras.

Det föreslås att försöksverksamheten också i fortsättningen skall vara regionalt begränsad liksom nu. De sätt på vilka ungdomsstraffet har verkställts har varierat i t.o.m. mycket hög grad på de olika orterna. Också samarbetet mellan myndigheterna har inletts på olika sätt i de olika försöksområdena. En eventuell utvidgning av användningen av ungdomsstraffet förutsätter att tillräckliga uppgifter först fås om den nuvarande försöksverksamheten, så att praxis kan styras i en tillräckligt enhetlig riktning. En utvidgning av försöksverksamheten i detta nu skulle också förutsätta en väsentlig ökning av personalen vid Kriminalvårdsföreningen, som ansvarar för verkställigheten, samt utbildning av denna personal.

Eftersom ungdomsstraffet är en helt ny typ av straffrättslig påföljd, är det förståeligt att inledandet av försöksverksamheten på alla de orter som omfattas av försöket och skapandet av nya arbetssätt när det gäller myndighetssamarbetet kanske har tagit längre tid än beräknat. Innevarande år har användningen av ungdomsstraffet ökat jämfört med tidigare år. Om försöksverksamheten fortsätter i ytterligare två år i enlighet med förslaget, får man också tillgång till tillräckligt många fall för att kunna göra en helhetsbedömning av försöksverksamheten.

3. Propositionens verkningar

Enligt förslaget skall försöksverksamheten fortsätta med nuvarande innehåll och i nuvarande omfattning. Därför motsvarar också kostnaderna för verksamheten i stort sett de nuvarande kostnaderna, ca 2,5 milj. mk per år. Den fortsatta försöksverksamheten har inga nya verkningar i fråga om personal eller organisation.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2000 och avses bli behandlad i samband med den.

Att processerna är så utdragna är ett stort missförhållande, i synnerhet för de unga. Justitieministeriet håller vid sidan av försöksverksamheten med ungdomsstraff på att starta ett försök som går ut på att genom samarbete mellan myndigheterna förkorta

den tid som förflyter mellan förundersökningen och handläggningen i rätten samt verkställigheten när det gäller brott som begås av unga. Inom ramen för försöket strävar man också efter att ge vård- och stödssystemen en fastare anknytning till rättsprocessen än i dag. Justitieministeriet har fr.o.m. augusti 1999 anställt en utredningsman för att planera inledandet av försöket. En arbetsgrupp har tillsatts för att leda försöket, och i den är förutom justitieministeriet också inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt undervisningsministeriet företrädda. Avsikten är att det ovan nämnda försöket skall genomföras utan lagändringar. Om försöksverksamheten med ungdomsstraff fortsätter är det möjligt att genom samarbete inom ramen för det ovan nämnda försöket med påskyndande av straffprocessen i fråga om unga personer utveckla möjligheterna för unga med narkotika- och alkoholproblem samt psykiska problem att få vård och stöd samtidigt som de avtjänar straffet. Vid justitieministeriet håller man dessutom på att bereda en ändring av förordningen om försöksverksamhet med ungdomsstraff (1066/1996) i syfte att påskynda inledandet av verkställigheten av ungdomsstraff.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

14 § 2 mom. Det föreslås att giltighetstiden för lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff förlängs med två år så att lagen upphör att gälla vid utgången av 2001. Vid behandlingen av mål som gäller ungdomsstraff i besvärinstanserna kan lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff tillämpas också efter 2001.

2. Ikraftträdande

Den nuvarande försökslagen upphör att gälla vid utgången av 1999. För att försöksverksamheten skall kunna fortsätta utan avbrott, föreslås lagen träda i kraft den 1 januari 2000.

3. Lagstiftningsordning

Lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff stiftades i grundlagsordning på grund av jämlikhetssynpunkter som hänförde sig till försöksverksamhetens regionala karaktär. Det att försöksverksamheten fortsätter i regionalt begränsad omfattning innebär också ett fortsatt undantag från likställighetsprincipen i 5 § regeringsformen. Därför bör om fortsättandet av försöksverksamheten föreskrivas i den ordning som 67 § riksdagsordningen anger.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 14 § lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver,

ändras i lagen den 12 december 1996 om försöksverksamhet med ungdomsstraff (1058/1996) 14 § 2 mom. som följer:

14 §

Ikraftträdande

straffet tillämpas. Likaså tillämpas lagen efter 2001 när mål som enligt 1 § hör till lagens tillämpningsområde behandlas i en hovrätt eller högsta domstolen.

Lagen gäller till utgången av 2001, och även därefter skall 12 § 1 mom. och de bestämmelser som gäller verkställigheten av

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Helsingfors den 27 augusti 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Johannes Koskinen*

Lag

om ändring av 14 § lagen om försöksverksamhet med ungdomsstraff

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver,

ändras i lagen den 12 december 1996 om försöksverksamhet med ungdomsstraff (1058/1996) 14 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

14 §

Ikraftträdande

Lagen gäller till utgången av 1999, och även därefter skall 12 § 1 mom. och de stadganden som gäller verkställigheten av straffet tillämpas. Likaså tillämpas lagen efter 1999 när mål som enligt 1 § hör till lagens tillämpningsområde behandlas i en hovrätt eller högsta domstolen.

Föreslagen lydelse

14 §

Ikraftträdande

Lagen gäller till utgången av 2001, och även därefter skall 12 § 1 mom. och de bestämmelser som gäller verkställigheten av straffet tillämpas. Likaså tillämpas lagen efter 2001 när mål som enligt 1 § hör till lagens tillämpningsområde behandlas i en hovrätt eller högsta domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.
