

Vad har riktlinjerna om frihetsberövande av unga fått för effekt?

Uppföljning av kapitel 3 i Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden (RåR 2006:3) och bedömning av behov av åtgärder

Rapport (ÅM2019-724)
Utvecklingscentrum Stockholm
September 2019



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning.....	3
2	Inledning.....	4
3	Bakgrund	5
4	Statistik	6
4.1	Inhämtat underlag.....	6
4.2	Gripanden	6
4.3	Anhållningsbeslut	6
4.4	Lagföring	7
5	Metod.....	8
6	UC Stockholms analys av de statistiska uppgifterna.....	9
6.1	Inledande kommentarer	9
6.2	Har ungdomsriktlinjerna minskat antalet gripanden?	9
6.3	Fattas det färre anhållningsbeslut?	10
6.4	För vilken brottslighet anhålls unga efter ändringen?.....	10
6.5	Har åldersfördelningen förändrats?	11
6.6	Lagförs färre unga?.....	11
7	Erfarenheter från operativa åklagare	12
8	Finns det skäl att vidta åtgärder med anledning av resultatet av granskningen?.....	13

1 Sammanfattning

Utvärderingen av de ändrade riktlinjerna om frihetsberövade av unga (kap. 3 i riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdomsärenden, RÅR 2006:3) som presenteras i denna rapport har sammanfattningsvis visat följande.

- Antal och andel anhållanden av unga samt andelen beordrade 24:8-förhör tycks ha minskat något. Denna effekt har varit väntad med hänsyn till riktlinjernas utformning.
- Andelen anhållningsbeslut som avser lindrigare brottslighet har minskat kraftigt samtidigt som andelen anhållningsbeslut för allvarigare brottslighet har ökat något. Detta ger visst stöd för slutsatsen att den effekt som delvis eftersträvades med ändringen av riktlinjerna, dvs. att komma till rätta med att beslut om anhållande av unga fattas för alltför lindrig brottslighet samt att ge stöd för möjligheten att anhålla unga vid allvarigare brottslighet, har fått genomslag.
- Av statistik över lagföring av unga kan någon tydlig negativ effekt på lagföringsandelen inte utläsas.

Den metod som använts för granskningen har varit översiktlig och det statistiska underlaget kan vara bristfälligt. Det resultat som presenteras i rapporten måste därför värderas med försiktighet.

Ett utkast till denna rapport presenterades och diskuterades vid ungdoms-åklagarkonferensen våren 2019. Åklagarna var i huvudsak positiva till de ändrade riktlinjerna. Deras erfarenheter ligger i linje med den bild statistiken ger. Sammanfattningsvis ifrågasattes inte analysen och slutsatserna i rapporten.

Av riktlinjerna följer att om åklagaren på det begränsade underlag som finns vid prövning av ett gripande kan konstatera att det *står klart* att det saknas skäl för fortsatt frihetsberövande ska 24:8-förhör inte beordras. Som närmare framgår av kap. 8 är utrymmet att beordra 24:8-förhör stort. Vid ungdomsåklagarkonferensen framkom att det kan finnas missuppfattningar om när gripanden ska hävas i stället för att beordra 24:8-förhör. Detta ger anledning att överväga utbildnings- eller informationsinsatser rörande innehållet i riktlinjerna om prövning av gripande och beordrande av 24:8-förhör (avsnitt 3.4 RÅR 2006:3). Utifrån det som har kommit fram ser Utvecklingscentrum Stockholm för närvarande inga andra behov av åtgärder.

2 Inledning

I maj 2017 genomfördes en revidering av kapitel 3 om frihetsberövanden av unga lagöverträdare i Riksåklagarens riktlinjer för handläggning av ungdoms-ärenden (RåR 2006:3) (ungdomsriktlinjerna).

Utvecklingscentrum Stockholm har gjort en genomgång och analys av statistik avseende åklagarbeslut som rör anhållande av unga i syfte att utröna om, och i så fall hur, de ändrade riktlinjerna har påverkat beslut om frihetsberövande och lagföring av unga misstänkta. Jämförelse har gjorts mellan statistik för sista halvåret 2016 då tidigare riktlinjer alltjämt var i kraft och statistik för sista halvåret 2017 och sista halvåret 2018 då de reviderade riktlinjerna varit i kraft.

Ett utkast till denna rapport presenterades och diskuterades vid ungdoms-åklagarkonferensen våren 2019.

I denna rapport redovisas resultaten av den uppföljning som gjorts samt Utvecklingscentrum Stockholms analys av de resultat som framkommit och en bedömning av behovet av åtgärder.

3 Bakgrund

Våren 2017 trädde ändringen av kapitel 3 i ungdomsriktlinjerna i kraft. Inför arbetet med att ta fram de reviderade riktlinjerna genomförde Utvecklingscentrum Stockholm en översiktlig granskning av de anhållningsbeslut rörande unga lagöverträdare som fattats under perioden januari–oktober 2016 i syfte att få en uppfattning om för vilka brott åklagare fattade beslut om anhållande av unga misstänkta. Granskningen avsåg samtliga anhållningsbeslut rörande unga misstänkta. Vid granskningen gjordes endast en översiktlig genomgång av de brottsrubriceringar som anhållningsbesluten avsett. Någon granskning av handlingarna i ärenden eller annan närmare granskning av besluten gjordes inte.

Den översiktliga granskningsmetod som valdes gjorde att resultatet av granskningen fick värderas med stor försiktighet. De slutsatser som kunde dras var dock att det förekom att åklagare i relativt stor utsträckning fattade beslut om anhållande av unga misstänkta för brott som, utifrån den angivna rubriceringen, skulle kunna vara av sådan karaktär att brottsligheten efter beaktande av ungdomsreduktionen i 29 kap. 7 § brottsbalken (BrB) skulle kunna ha ett straffmättningsvärde på bötesnivå. Resultatet av granskningen var en omständighet som låg till grund för bedömningen att det fanns ett behov av att se över riktlinjernas utformning när det gäller den nedre gränsen för när ett anhållande av en ung misstänkt kan vara aktuellt. Det bedömdes också finnas ett behov av att ungdomsriktlinjernas utformning skulle ge åklagare ett ökat stöd för att anhålla för allvarligare brottslighet i de fall ett anhållande är befogat.

Både de tidigare ungdomsriktlinjerna och de reviderade innehåller ett krav på att synnerliga skäl krävs för anhållande och att anhållande inte får ske om straffmättningsvärdet ligger på bötesnivå. De reviderade riktlinjerna utformades med angivande av tre nivåer för bedömningen av synnerliga skäl: en nedre gräns där synnerliga skäl för anhållande i princip inte finns, en mellannivå där synnerliga skäl för anhållande i vissa fall kan finnas och en övre nivå där synnerliga skäl för anhållande ofta kan finnas. I bilaga till riktlinjerna infördes en tabell med straffmättningsvärden där de olika nivåerna märkts ut med olika färger; rött för den nedre gränsen, orange för mellannivån och grönt för den övre nivån.

I samband med att riktlinjerna togs fram och när de lanserades framkom farhågor från bl.a. operativa åklagare att riktlinjernas utformning skulle innebära minskat utrymme för att frihetsberöva unga vilket skulle få stora negativa konsekvenser för möjligheterna att förhindra, utreda och lagföra brott. Med anledning av denna oro så utlovade Utvecklingscentrum Stockholm att konsekvenserna av riktlinjerna skulle följas upp. Därför har denna utvärdering av riktlinjernas tillämpning genomförts.

4 Statistik

4.1 Inhämtat underlag

För utvärderingens genomförande har underlag hämtats in med hjälp av statistiker vid ekonomiavdelningen vid Åklagarmyndighetens huvudkontor. De underlag som hämtats in har bestått av en förteckning över samtliga beslut som fattats om anhållande av misstänkta under 18 år, bl.a. med angivande av diarienummer i Cåbra, skäl för anhållandet och brottsrubricering/brottsrubriceringar. Vidare har även statistik över antal anmälda gripanden, antal beordrade 24:8-förhör samt även lagföringsandel bland unga misstänkta under 18 år inhämtats. Samtliga uppgifter har hämtats in för sista halvåret 2016, sista halvåret 2017 och sista halvåret 2018. Siffrorna nedan avser därför endast helår om det anges specifikt.

4.2 Gripanden

Nedan redovisas antalet gripna under 18 år, inklusive gripanden som föregåtts av ett anhållande i frånvaro eller ett häktningsbeslut i frånvaro för respektive tidsperiod. Vidare redovisas antal beordrade 24:8-förhör för de gripanden som inte föregåtts av ett anhållande- eller häktningsbeslut i frånvaro.

	2016 (halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
Antal gripna	897	857	700
Antal beordrade 24:8-förhör	404	304	282

4.3 Anhållningsbeslut

Nedan redovisas antalet anhållna för respektive tidsperiod med angivande av antal för respektive ålderskategori.

	2016 (halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
Antal anhållna totalt	566	536	406
Varav 15 år	83	87	70

Varav 16 år	174	193	144
Varav 17 år	309	256	192

4.4 Lagföring

Nedan följer statistik över antalet lagförda brottsmisstänkta och beräknad lagföringsandel. Lagföring är väckt åtal, utfärdat strafföreläggande, beslutad åtalsunderlåtelse eller beslutad straffvarning. Statistiken avser både brottsmisstänkta och brottsmisstankar.

	2016	2017	2018
Antal lagförda brottsmisstänkta (sista halvåret)	4874	5287	4791
Antal brottsmisstänkta med avslutsbeslut ¹ (sista halvåret)	6599	7150	6572
Andel lagförda brottsmisstänkta (sista halvåret)	74%	74%	73%
Antal lagförda brottsmisstänkta (helår)	10111	10717	10275
Antal brottsmisstänkta med avslutsbeslut (helår)	13639	14473	14050
Andel lagförda brottsmisstänkta (helår)	74%	74%	73%
Antal lagförda brottsmisstankar (helår) ²	16410	17211	16737
Andel lagförda brottsmisstankar (helår) ³	68%	66%	66%

¹ Avslutsbeslut är lagföring eller avskrivning, beslut av administrativ karaktär (t.ex. att ledningen av förundersökningen överlämnats till polisen) har exkluderats.

² Information hämtad från Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018, s. 26.

³ Information hämtad från Åklagarmyndighetens årsredovisning 2018, s. 26.

5 Metod

Den metod som valts för granskning av anhållningsbesluten de aktuella halvårsperioderna har varit en översiktlig metod. De resultat som redovisas i denna rapport måste därför bedömas med försiktighet. Beslut av denna typ är mycket en fråga om bedömningar där olika uppfattningar kan ha fog för sig och beslutet kan vara beroende av det underlag som presenteras för åklagaren vid beslutstillfället. Uppföljningen har syftat till att försöka fastställa om det går att uttyda några tendenser om de farhågor som fanns då ungdomsriktlinjerna ändrades har förverkligats. Som framgår nedan har någon granskning av akter eller ärenden i dess helhet inte genomförts, vilket skulle krävas om syftet med uppföljningen skulle vara att få mer säkra slutsatser.

Granskningen har bedrivits genom att förteckningen över anhållningsbeslut har granskats utifrån angiven rubricering av de brott som legat till grund för anhållningsbeslutet. Anhållningsbesluten har då färgkodats utifrån en bedömning av troligt straffvärde med den färgskala som finns i bilaga till ungdomsriktlinjerna, dvs. rött för brott då anhållande inte bör ske, orange för brott då anhållande kan ske beroende på omständigheterna och grönt för brott då anhållande många gånger kan ske. Det är viktigt att poängtera att någon närmare granskning av utredningsmaterial inte har gjorts och att bedömningen utifrån rubricering därför har gjorts med ett stort mått av försiktighet. De närmare omständigheterna i varje enskilt fall och de närmare skälen för frihetsberövande har i de allra flesta fall inte granskats närmare. Detta innebär att brott som utifrån rubricering skulle kunna vara orangea, men som beroende på omständigheterna i vissa fall skulle kunna vara röda beroende på straffvärde, t.ex. misshandel, har kodats som orangea utan att en närmare granskning har gjorts av omständigheterna för att bedöma straffvärdet i det enskilda fallet.

I de fall rubriceringen indikerat att straffmättningsvärdet kan vara på röd nivå, t.ex. stöld eller olaga hot, har tvångsmedelsblanketten i Cåbra studerats för att få en tydligare bild av omständigheterna i det enskilda fallet. Endast om det efter en sådan granskning har bedömts att straffmättningsvärdet tycks ha varit på röd nivå har anhållningsbeslutet kodats som rött.

6 UC Stockholms analys av de statistiska uppgifterna

6.1 Inledande kommentarer

Det bör inledningsvis konstateras att det statistiska underlag som inhämtats endast avser Åklagarmyndighetens hantering av ungdomsbrott. Det innebär att siffror som rör ärenden där förundersökning har letts och avslutats av Polismyndigheten inte har inkluderats i granskningen. Som framgått ovan under kapitel 5 har den metod för granskning av anhållningsbesluten som valts varit översiktlig. Vidare kan det inte garanteras att det statistiska underlaget är helt fullständigt. Dessa omständigheter gör att försiktighet måste iaktas när det gäller att dra generella slutsatser vid analysen av materialet, särskilt när det gäller analysen i 6.4 nedan.

6.2 Har ungdomsriktlinjerna minskat antalet gripanden?

	2016 (halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
Antal anmälda gripanden	807	744	598
Andel gripna (antal gripna/antal avslutade LUL-misstänkta)	12%	10%	9%
Andel beordrade 24:8-förhör (antal 24:8-förhör/antal gripna)	50%	41%	47%

Antalet anmälda gripanden har minskat sedan 2016 mätt i absoluta tal, men om det är en reell minskning av gripna unga, och hur stor den i så fall är, är svårt att säga. Som nämnts ovan innehåller statistiken inte några ärenden som leds av och avslutas av polisen. Det innebär att om färre unga grips för brott och sådana förundersökningar i större utsträckning än tidigare leds av och avslutas hos polisen så syns de inte längre i Åklagarmyndighetens statistik. Jämförs antalet anmälda gripanden med antal unga misstänkta med avslutandebeslut hos åklagare kan en viss minskning utläsas från 12 % innan ändringen ner till 9 % sista halvåret 2018. Siffrorna kan tyda på att gripanden anmäls till åklagare i mindre utsträckning än tidigare, men inte i någon

alarmerande omfattning. Med hänsyn till osäkerheten i underlaget är det dock svårt att dra några säkra slutsatser av dessa siffror.

Andelen beordrade 24:8-förhör har minskat något mellan 2016–2017, men har sedan ökat igen mellan 2017–2018, så att minskningen över tid mellan 2016–2018 endast är tre procentenheter. En viss minskning av antalet beordrade 24:8-förhör har varit avsedd och väntad med hänsyn till riktlinjernas utformning.

6.3 Fattas det färre anhållningsbeslut?

	2016 (halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
Antal anhållna	566	536	406
Andel anhållna i förhållande till brottsmisstänkta med avslutsbeslut	9%	7%	6%

Statistiken tyder på att antalet anhållna har sjunkit sett till absoluta tal. Vid en jämförelse med antalet brottsmisstänkta unga med avslutsbeslut kan också en minskning utläsas. Ett av syftena med de ändrade riktlinjerna har varit att minska antalet anhållningsbeslut för lindrig brottslighet och en viss minskning av antalet anhållanden totalt sett har därför varit väntad.

6.4 För vilken brottslighet anhålls unga efter ändringen?

	2016 (halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
Röd	73 (13%)	22 (4%)	7 (2%)
Orange	386 (68%)	350 (65%)	250 (62%)
Grön	107 (19%)	164 (31%)	148 (36%)
Totalt	566 (100%)	536 (100%)	406 (100%)

Andelen beslut som avsett brott med straffmättningsvärde på röd nivå, dvs. där anhållande normalt inte kan vara aktuellt har tydligt minskat sedan ändringen i ungdomsriktlinjerna från 13 % av anhållningsbesluten 2016 till 2 % av anhållningsbesluten 2018. Andelen orangea beslut, dvs. där anhållande kan ske beroende på omständigheterna har minskat marginellt medan andelen gröna beslut, dvs. där anhållande många gånger kan vara aktuellt har ökat sedan riktlinjernas införande.

Av detta underlag kan vissa slutsatser dras, om än något osäkra. Syftet med att revidera ungdomsriktlinjerna för frihetsberövande av unga var bland annat att komma tillrätta med att beslut om anhållande av unga fattas för alltför lindrig brottslighet, men även att ge stöd för anhållande av unga vid allvarigare brottslighet då synnerliga skäl finns. Andelen anhållningsbeslut i det röda straffvärdefältet tycks ha minskat kraftigt för att nästan helt försvinna. Samtidigt har andelen anhållningsbeslut i det gröna fältet ökat, medan beslut i det orangea fältet har legat relativt konstant. Detta ger visst stöd för slutsatsen att den effekt som delvis eftersträvades med ändringen av riktlinjerna faktiskt har fått genomslag.

6.5 Har åldersfördelningen förändrats?

	2016(halvår)	2017 (halvår)	2018 (halvår)
15 år	83 (14,7%)	87 (16%)	70 (17,2%)
16 år	174 (30,7%)	193 (36%)	144 (35,5%)
17 år	309 (54,6%)	256 (48%)	192 (47,3%)
Totalt	566 (100%)	536 (100%)	406 (100%)

När det gäller fördelningen av de olika ålderskategorierna på det totala antalet anhållningsbeslut för respektive år kan inga stora förändringar utläsas vid en jämförelse före och efter ändringen i ungdomsriktlinjerna. Andelen 15-åringar har endast en marginell ökning, andelen 16-åringar en viss ökning och andelen 17-åringar en viss minskning.

6.6 Lagförs färre unga?

Lagföringsandelen beräknad på brottsmisstänkta har legat konstant mellan åren 2016 och 2017 på 74 % och har endast minskat med en procentenhet till 73 % för 2018. Lagföringsandelen beräknad på brottsmisstankar har endast minskat marginellt från 68 % 2016 till 66 % för såväl 2017 som 2018. Det statistiska underlaget ger därmed stöd för att de ändrade ungdomsriktlinjerna inte har haft någon tydlig negativ effekt på lagföringsandelen.

7 Erfarenheter från operativa åklagare

Ett utkast till denna rapport presenterades och diskuterades vid ungdoms-åklagarkonferensen våren 2019. Vid konferensen deltog, förutom poliser, operativa åklagare från nästan samtliga åklagarkammare i landet. Vid konferensen lämnades bl.a. följande synpunkter.

Riktlinjerna ger stöd i arbetet och gör att frågor om straffvärde och straffmättningsvärde uppmärksammas. Riktlinjerna ger också ett bra stöd i jour-situationer. Efter att riktlinjerna ändrades motiveras anhållningsbesluten bättre. Utrymmet för frihetsberövande utifrån den befintliga lagstiftningen kan enligt vissa åklagare ifrågasättas men inte riktlinjerna. De ändrade riktlinjerna har lett till att åklagare med mindre erfarenhet av ungdomsärenden fattar beslut om anhållande när så är befogat. Riktlinjerna ger sammanfattningsvis ett bra stöd för att fatta anhållningsbeslut när så bör ske. De operativa åklagarnas erfarenheter ligger således i linje med den statistiska bild som redovisats i avsnitt 6.4.

Utifrån några exempel anser vissa åklagare att riktlinjerna bör ge utrymme för att beordra 24:8-förhör i större utsträckning i stället för att häva gripandet och därmed få till stånd ett tidigt förhör med den misstänkte. Det finns vissa indikationer på att polisen i någon utsträckning griper färre personer då de gör bedömningen att det inte kommer att leda till 24:8-förhör/anhållande. Vid ungdomsåklagarkonferensen framhölls att riktlinjerna riktar sig mot åklagare och att polis på plats kan ha svårt att på platsen bedöma straffvärdet. Det betonas att samverkan med polisen är viktig och att det är bra att polisen griper den misstänkte och sedan genast kontaktar åklagare.

Det största problemet enligt åklagarna är att det inte finns tillgång till försvarare utom kontorstid. Behovet av att försvarare är tillgängliga utanför kontorstid är stort. Det blir också orättvist för ungdomarna att möjligheten till försvarare beror på olika domstolars tillgänglighet.

Sammanfattningsvis ifrågasattes inte analysen och slutsatserna i utkastet till rapport.

8 Finns det skäl att vidta åtgärder med anledning av resultatet av granskningen?

Operativa åklagare har sett vissa indikationer på att polisen i någon utsträckning griper färre personer. Statistiken kan också tyda på att gripanden anmäls till åklagare i något mindre utsträckning än tidigare, men det är svårt att dra några säkra slutsatser av statistiken. Utifrån några exempel har vissa åklagare fört fram att riktlinjerna bör ge ökat utrymme för att beordra 24:8-förhör i stället för att häva gripandet. Av riktlinjerna (avsnitt 3.4 RåR 2006:3) följer att om åklagaren på det begränsade underlag som finns vid prövning av ett gripande kan konstatera att det *står klart* att det saknas skäl för fortsatt frihetsberövande ska 24:8-förhör inte beordras. Så kan t.ex. vara fallet om gripandet som anmäls avser en identifierad ungdom som är misstänkt för en butiksstöld med straffvärde för en vuxen på en månads fängelse. Det kan då stå klart att brottsligheten har ett straffmättningsvärde på bötesnivå och att det därför aldrig kan bli aktuellt med ett anhållande. I andra fall finns det enligt riktlinjerna vanligtvis skäl att beordra 24:8-förhör när ett gripande anmäls.

Utrymmet att beordra 24:8-förhör är alltså stort. Det kan dock finnas missuppfattningar om när gripanden ska hävas i stället för att beordra 24:8-förhör. Detta ger anledning att överväga utbildnings- eller informationsinsatser.

Utifrån de resultat som granskningen visat på ser Utvecklingscentrum Stockholm för närvarande inga andra behov av åtgärder med anledning av granskningen.